

Ismael Aguilar Barajas
Descentralización
industrial y desarrollo
regional en México



EL COLEGIO DE MÉXICO

**DESCENTRALIZACIÓN INDUSTRIAL
Y DESARROLLO REGIONAL EN MÉXICO**
Una evaluación del programa
de parques y ciudades industriales, 1970-1986

**CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS
Y DE DESARROLLO URBANO**

DESCENTRALIZACIÓN
INDUSTRIAL
Y DESARROLLO
REGIONAL EN MÉXICO
Una evaluación del programa
de parques y ciudades industriales,
1970-1986

Ismael Aguilar Barajas



EL COLEGIO DE MÉXICO

**Portada de María Eugenia Vidales
Fotografía de Raúl Hernández Blas**

Primera edición, 1993

**D.R. © El Colegio de México
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D.F.**

ISBN 968-12-0501-4

Impreso en México/Printed in Mexico

**Dedico este libro a la memoria
de mi madre, a mi padre,
a mi familia y a mis amigos**

ÍNDICE

Presentación, <i>Gustavo Garza</i>	5
Prefacio	7
Glosario y abreviaturas	11
1. El problema y el contexto	17
Urbanización, industrialización y desarrollo en México	18
El caso de la descentralización	22
El problema conceptual y el caso del trabajo empírico	26
Evaluación del programa de parques industriales	27
2. Parques industriales: teoría y práctica	37
Infraestructura y desarrollo regional	38
Parques industriales	45
Conclusiones	60
3. Parques industriales: metodologías de evaluación	63
Evaluación de política pública	63
Evaluación de política regional	68
Evaluación de parques industriales	72
Estrategia general de la investigación, trabajo de campo	76
Evaluación de procesos y conclusiones	98
4. Descentralización industrial y desarrollo regional: la conflictiva respuesta de política	101
Políticas de desarrollo regional anteriores a 1970	101
Políticas de desarrollo regional, 1970-1976	110
Políticas de desarrollo regional, 1976-1982	126
Políticas de desarrollo regional, 1982-1988	146
El programa de parques industriales	164
Conclusiones	166
5. Distribución de la inversión pública federal	171
Inversión pública federal anterior a 1970	174
Inversión pública federal durante 1971-1982	177

Inversión pública federal durante 1983-1985	185
Parques industriales e inversión pública federal	193
Conclusiones	196
6. Parques industriales y descentralización industrial	201
Perfiles de los parques industriales	201
Experiencia y desarrollo de los parques industriales	216
Contribución de los parques y ciudades industriales a la descentralización industrial	226
Empleo creado por los parques industriales: una introducción	237
Conclusiones	240
7. Morelia y Aguascalientes: dos casos de estudio en contexto	245
Morelia	246
Aguascalientes	253
Desarrollo de los parques industriales	267
Conclusiones	269
8. Morelia y Aguascalientes: localización industrial y política regional	271
Factores expulsores	271
Factores localizacionales	280
Política regional y parques industriales	286
Conclusiones	293
9. Morelia y Aguascalientes: creación de empleo en parques industriales	297
Empleo total	298
Empleo cualitativo	305
Empleo debido a parques industriales	313
Otros efectos en la economía local	327
Conclusiones	329
10. Conclusiones y análisis de política	333
Conclusiones	333
Análisis de política	346
Consideraciones finales	361
Anexo	369
Bibliografía	373

PRESENTACIÓN

Investigar en profundidad las políticas urbano-regionales del Estado mexicano es de gran relevancia para el desarrollo de la teoría y la práctica de la planeación, pues es imprescindible que ésta incorpore explícitamente la dimensión territorial.

En los años sesenta se inician aisladamente algunas evaluaciones académicas de las políticas espaciales del gobierno federal, centradas principalmente en el análisis de los aspectos negativos de los programas de cuencas hidrológicas y de promoción de áreas deprimidas. Entre 1970 y 1980, de 1 456 publicaciones detectadas sobre cuestiones urbano-regionales, 12.2% versan sobre planificación territorial, pero son básicamente trabajos aplicados realizados en el sector público; existen muy contadas evaluaciones rigurosas de las acciones y los planes ejecutados.

La construcción de parques y ciudades industriales en México, iniciada en 1953 con la fundación de Ciudad Sahagún y cuyo número alcanza en la actualidad más de 130 de estos instrumentos, es quizás la política regional más prolongada realizada en la historia del país, y constituye una medida tangible que intenta modificar la localización de las empresas industriales.

En este contexto, cobra relevancia este libro de Ismael Aguilar Barajas, titulado *Descentralización industrial y desarrollo regional en México: una evaluación del programa de parques y ciudades industriales 1976-1986*, que tiene como propósito central el análisis riguroso de dicho programa con la finalidad de demostrar que: *i)* no ha sido efectivo para promover la descentralización industrial del país y *ii)* el impacto económico regional de los parques también ha sido limitado.

Para probar estas conclusiones, el autor desarrolló un arduo trabajo de campo para determinar el origen de las empresas es-

tablecidas en 16 parques industriales del país coordinados por el gobierno federal, así como una metodología específica para estimar su impacto regional en un estudio en profundidad de los casos de Morelia y Aguascalientes, en los que se determinó su acción neta de empleo a la economía local. El desarrollo pormenorizado de ambos ejercicios metodológicos evidencia la poca eficacia del programa de parques y ciudades industriales, y el libro constituye uno de los pocos estudios sistemáticos que evalúan acciones urbano-regionales del Estado mexicano desde una perspectiva más comprensiva.

Queda a consideración de los lectores determinar los logros de la obra en esta dirección, pero sea cual fuere su opinión, tengo la seguridad de que estamos de acuerdo en recibir con beneplácito el trabajo de Ismael Aguilar Barajas. Éste se agrega a un limitado número de investigaciones que intentan impulsar la reflexión rigurosa sobre la planificación espacial en México, con el fin de establecer recomendaciones que permitan perfeccionar las acciones y programas que intentan lograr una organización territorial acorde al desarrollo económico nacional.

México, D.F., enero de 1993

GUSTAVO GARZA

PREFACIO

Esta investigación examina la eficacia del programa mexicano de parques y ciudades industriales puesto en marcha en 1970 para inducir la descentralización industrial de las tres mayores zonas metropolitanas y el desarrollo económico regional. Se basa en la disertación doctoral que el autor presentó en 1989 en la Escuela de Economía y Ciencias Políticas de la Universidad de Londres, y que se apoyó en información empírica recopilada en México durante los meses de enero a octubre de 1986.

Si bien, por el tiempo transcurrido la información pudiera parecer obsoleta, los resultados presentados mantienen su actualidad en vista de que el gobierno entrante en diciembre de 1988 eliminó el programa. Quizás ello, paradójicamente, le dé mayor relevancia a los presentes hallazgos, así como a los derivados de otros trabajos sobre el tema. El resto de la información utilizada se apegó a la investigación original, a efecto de mantener la coherencia con los objetivos fundamentales de la misma, enmarcados en el periodo 1970-1986. Por esta razón no se utiliza aquí información económica y demográfica publicada posteriormente.

La preocupación mexicana sobre la concentración industrial (como respuesta a la creciente concentración metropolitana) se analiza en el capítulo 1. Se subraya la falta de claridad conceptual en este campo y se resalta la importancia del trabajo empírico. También se sustenta el porqué de la evaluación del programa de parques y ciudades industriales. Una vez especificado el problema y el contexto, el trabajo se estructura en cuatro partes.

La primera constituye el cuerpo teórico principal. En el capítulo 2 se analiza la teoría y la práctica de los parques industriales, destacándose la relación entre la provisión de infraestructura y el desarrollo económico regional. En el 3 se enmarca a los parques industriales dentro de las metodologías de evaluación.

También se discute por qué se consideró indispensable realizar el trabajo de campo, así como la lógica de los estudios extensivos e intensivos efectuados. La segunda parte analiza el desarrollo de los parques industriales en el contexto de las principales iniciativas de descentralización industrial que se han llevado a cabo (capítulo 4), así como del patrón de inversión pública federal (capítulo 5).

Con estos antecedentes, la parte III, formada por cuatro capítulos, analiza, con base en información primaria, la eficacia del programa de parques. La primera mitad del capítulo 6 proporciona breves perfiles de los parques industriales. La segunda examina la contribución del programa a la descentralización industrial. Los capítulos 4, 5 y 6 se refieren al efecto económico regional de los parques. El capítulo 7 se centra en los factores prevaecientes en los dos casos de estudio, si es que existen, que son significativos para explicar el diferente desarrollo de los dos parques industriales. El capítulo 8 aborda los aspectos de localización de las empresas en los dos casos en estudio. Se investiga por qué las empresas se descentralizan, cuál es el nivel espacial de su búsqueda y por qué se localizan en determinado lugar. Se resalta la influencia de la política regional en general, y la de los parques industriales en particular, para inducir la descentralización de las inversiones. El análisis de esta influencia es crucial para estimar el impacto de los parques industriales —principalmente por medio del empleo— en la economía regional (capítulo 9).

Finalmente, la última parte del estudio (capítulo 10) recurre al enfoque de “evaluación de procesos” para analizar los resultados del programa. El capítulo también incluye las conclusiones y recomendaciones de política que, dados los propósitos del trabajo, se refieren a la descentralización industrial, al desarrollo regional y a los parques industriales.

Muchas personas e instituciones han contribuido a realizar esta investigación. A todas ellas mi profundo aprecio. Mis supervisores en la LSE, los doctores Nigel Spence y Michael Hebbert, desempeñaron un papel fundamental. Sin su estímulo, críticas constructivas y apoyo en general este trabajo no se habría completado. Muchos amigos, instituciones públicas, privadas y académicas en México respondieron a mis requerimientos de información y me asistieron durante el trabajo de campo. Empre-

sarios y gerentes de empresas amablemente permitieron que los entrevistara. Los doctores Gustavo Garza, de El Colegio de México, y Juan Pablo Antún, de la UNAM, brindaron invaluable ayuda.

Este estudio sólo pudo ser posible gracias al apoyo financiero del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), del Committee of Vice-Chancellors and Principals of the Universities of the United Kingdom (CVCP), del LSE 1980s Fund, y de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH). Quisiera dejar constancia de mi reconocimiento al Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano (CEDDU) de El Colegio de México, por financiar la estancia que me permitió preparar este trabajo para su publicación. Fue determinante para ello el apoyo brindado por el profesor José B. Morelos, entonces director del CEDDU, y de Marta Prieto, del Departamento de Publicaciones de El Colegio de México.

GLOSARIO Y ABREVIATURAS

ADP	Actividades directamente productivas
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (o Banco Mundial)
CCE	Consejo Coordinador Empresarial
CEC	Cambridge Economic Consultants
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Ceprofis	Certificados de Promoción Fiscal
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
Ciudad industrial (México)	Cuenta con más servicios que un parque industrial y generalmente es más grande
Ciudad de México, zona metropolitana de la Ciudad de México	Incluye al Distrito Federal y varios municipios de los estados vecinos; se le iguala con la zona IIIA
Colmex	El Colegio de México
Conapo	Consejo Nacional de Población
Coplamar	Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados
Coprodes	Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico

Empresa en construcción	La que inició la construcción de sus instalaciones, sin haber comenzado actividades
Empresa en construcción programada (o en planeación)	La que adquirió un espacio en un parque industrial, sin haber iniciado la construcción de sus instalaciones
Empresa establecida	La que ya operaba en 1986
Empresa independiente	Empresa individual, sin filiación con ninguna organización
Empresa local	La que cuenta con matriz en su lugar de origen
Empresa mediana y grande	La que emplea más de 100 personas y tiene ventas anuales superiores a los 400 millones de pesos (1985)
Empresa no local	También se le refiere como empresa de fuera de la región, exógena o de fuera de la localidad
Empresa nueva	Establecimiento de una nueva planta manufacturera
Empresa regional	Proviene del resto del estado o de los alrededores
Fábrica especulativa	Instalaciones construidas sobre bases especulativas para alojar rápidamente unidades productivas
Expansiones	Expansiones de plantas existentes
Fidein	Fideicomiso de Conjuntos, Parques Industriales y Centros Comerciales
Fogain	Fondo de Garantía para la Industria Mediana y Pequeña
Fomin	Fondo Nacional de Fomento Industrial

Fondeport	Fondo Nacional para los Desarrollos Portuarios
IEPES	Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del Partido Revolucionario Institucional
IIE	Inversión en infraestructura económica
IIS	Inversión en infraestructura social
México Central	Incluye, además de la Región Central de la Ciudad de México, los estados de Aguascalientes, Guanajuato, Guerrero y San Luis Potosí
Microempresa	La que emplea hasta 15 personas y tiene ventas de hasta 30 millones de pesos (1985)
Nafin	Nacional Financiera
NDIT	Nueva división internacional del trabajo
Parque industrial	Espacio de tierra urbanizado, a efecto de atraer empresas, las que construyen sus propias instalaciones (la mayoría de ellas) o compran una nave industrial
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
PDR	Política demográfica regional
PDZMCMYRC	Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y Región Central
Pequeña empresa	Emplea de 16 a 100 personas y tiene ventas anuales de 31 a 400 millones de pesos (1985)
PIDER	Programa de Inversiones para el Desarrollo Económico Rural

PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNDI	Plan Nacional de Desarrollo Industrial
PNDU	Plan Nacional de Desarrollo Urbano
Política regional formal	Apoyo oficial para el desarrollo regional, comúnmente consistente en incentivos fiscales y crediticios así como parques industriales
Política regional informal	Apoyo brindado por el gobernador de una entidad o el gerente de un parque industrial
Prodetai	Programa de Desconcentración de las Actividades Industriales
Prodetap	Programa para la Desconcentración Territorial de la Administración Pública
Pronafice	Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior
Región Central de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (RCZMCM)	Se refiere a la Ciudad de México y a los estados vecinos de Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala
<i>RESM</i>	<i>Review of the Economic Situation of Mexico</i>
SAHOP	Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas
SAM	Sistema Alimentario Mexicano
SEDUE	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SOP	Secretaría de Obras Públicas

SPP	Secretaría de Programación y Presupuesto
Transferencias o relocalizaciones	Involucra el cierre de una planta existente y su apertura en una nueva localización
UN	United Nations
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization
ZMCM	Zona Metropolitana de la Ciudad de México

1. EL PROBLEMA Y EL CONTEXTO

...porque verdaderamente, hacia fines del siglo xx, la Ciudad de México es la máxima en tamaño, máxima en amenaza de parálisis y desintegración, máxima en los problemas que presenta a sus políticos y planificadores. Y esos problemas son de interés no solamente para la gente que vive y trabaja en el Valle de México, sino también para el resto del mundo. Porque si por algún milagro el crecimiento de la Ciudad de México puede ser controlado y planeado, quizás entonces cualquier otra ciudad sobre la Tierra también tenga esperanza (Hall, 1984, 222).

¿Hacia dónde nos conducen las iniciativas de descentralización? ¿Cuál es la situación actual con la descentralización y cómo puede ser enfrentada? ¿Cuáles han sido las limitaciones de las iniciativas de descentralización que se han implementado durante los últimos años? ¿Por qué razones y para quiénes se persigue la descentralización? ¿Cuál es el papel de los municipios en las estrategias de descentralización y cómo pueden convertirse en foro del poder democrático local? Indudablemente, estas cuestiones, para las cuales no hay todavía respuestas satisfactorias, tienen que ser objeto de análisis y reflexiones subsecuentes (*UnomásUno*, 23 de marzo, 1983, p. 23).

...al descentralizar tendremos una nación más fuerte, una economía más eficiente, y una sociedad más igualitaria (Miguel de la Madrid, discurso de campaña política, 7 de mayo, 1982).

URBANIZACIÓN, INDUSTRIALIZACIÓN Y DESARROLLO EN MÉXICO

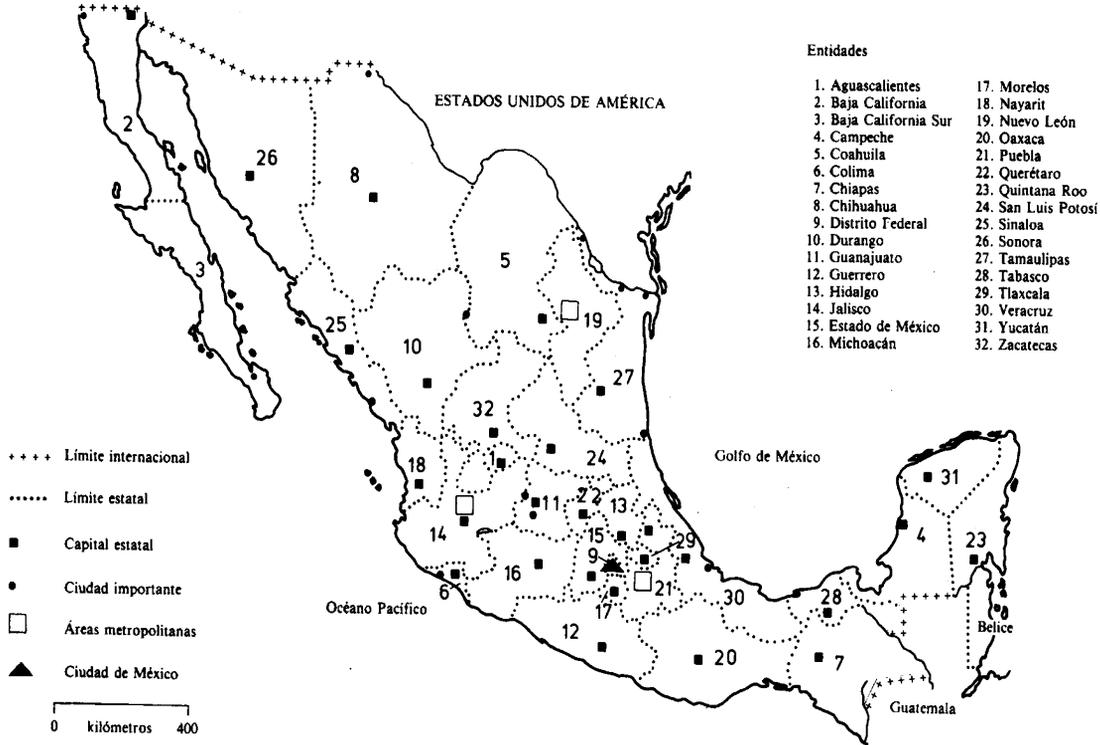
México está situado entre el océano Pacífico y el golfo de México. Limita al norte con los Estados Unidos de América y con Guatemala al sur (mapa 1). En 1986 tenía una población estimada de 80 millones y una tasa de crecimiento anual de 2.5%. El país se está urbanizando rápidamente. La población que vivía en las ciudades representaba en ese año el 57% del total nacional y continuaba creciendo a una tasa elevada. Cerca del 80% de los nacimientos registrados durante 1980-1985 ocurrieron en las ciudades. Por otra parte, aunque crece en términos absolutos, la población rural ha sufrido una disminución en sus tasas de crecimiento que resulta en una significativa migración campo-ciudad. Durante la década 1970-1980 el campo absorbió 29 de cada 100 nuevos habitantes, comparado con una cifra de solamente 13 en el periodo 1980-1985 (*El Mercado de Valores*, 16, 21 de abril, 1986).

La concentración geográfica de la población también se está incrementando. En 1985 cerca de la mitad vivía en ciudades de más de 100 000 habitantes, mientras que en 1970 la fracción fue de sólo un tercio. Más aún, las tres áreas metropolitanas más grandes comprendían aproximadamente el 48% del total de la población urbana. Solamente la Ciudad de México, situada a 2 250 metros sobre el nivel del mar, alberga alrededor de 18 millones de personas (o el 37% de la población urbana nacional, equivalente al 20% de la población nacional), en una milésima parte de la superficie del país. Las 12 entidades que conforman el México Central representaron en 1980 poco más de la mitad de población del país. Más todavía, la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) ha crecido 10 veces de 1940 a 1984, lo que indica que la zona metropolitana se está expandiendo rápidamente a otros estados vecinos. En un contraste total, la población rural presenta un grado muy agudo de dispersión: el censo de 1980 registró 125 000 localidades rurales, de las cuales 123 000 tenían menos de 2 500 habitantes y representaban 22 millones de personas (*P y M Industria*, 48, octubre de 1985).

La concentración espacial también es una característica esencial del patrón de actividades económicas en México. Solamente

MAPA 1

Mapa político de México



cinco entidades federales contabilizaron en 1980 más de la mitad del producto interno bruto (PIB). Adicionalmente, como se muestra en el cuadro 1.1, la mayoría de los sectores, exceptuando a la agricultura y la minería, presentan este grado de concentración. Al Distrito Federal corresponde la contribución más grande al PIB (25% del total), teniendo también una proporción significativa en la mayoría de las actividades económicas. Le sigue en importancia el Estado de México. Aun cuando parece que el grado de concentración en el Distrito Federal registró un ligero descenso de 1970 a 1980 (su aporte al PIB total disminuye de 27.6% al 25.2%), ello fue contrarrestado por los incrementos experimentados por el vecino Estado de México (cuya participación en el PIB total aumentó de 8.6% a 10.9%). Así, estas dos entidades representaron cerca del 36% del PIB del país tanto en 1970 como en 1980.

Este desequilibrio regional en la distribución de las actividades económicas se observa especialmente en el caso de las manu-

CUADRO 1.1

México: concentración de la actividad económica en 1980 (Porcentajes)

Sector	Distrito Federal	Estado de México	Jalisco	Nuevo León	Veracruz	Sub-total	Otros 27 estados
<i>Producto interno bruto</i>	25.2	10.9	6.6	5.9	5.8	54.4	45.6
1. Agricultura	0.7	6.3	9.6	1.6	8.6	26.8	73.2
2. Minería	2.6	0.7	1.2	0.6	8.8	13.9	86.1
3. Manufacturas	29.5	18.1	6.7	9.1	5.3	68.7	31.3
4. Construcción	21.4	14.1	7.1	5.4	5.5	53.5	46.5
5. Electricidad	14.9	11.4	4.2	5.8	6.1	42.4	57.6
6. Comercio, restaurantes y hoteles	27.6	11.1	7.3	5.9	5.1	57.0	43.0
7. Comunicaciones y transportes	30.7	9.4	7.9	7.0	6.2	61.2	38.8
8. Servicios financieros y bienes raíces	26.7	9.1	6.1	6.1	5.7	53.7	46.3
9. Servicios sociales y personales	36.9	7.4	5.7	5.8	4.9	60.7	39.3

Fuente: *El Mercado de Valores*, núm. 11, 17 de marzo, 1986, cuadro 1, p. 258.

facturas (cuadro 1.2). En 1980 el Distrito Federal concentró cerca del 30% del PIB manufacturero y junto con el Estado de México contabilizó el 47.6% de dicho total (comparado con el 49.7% de 1970). Sin embargo, esta disminución se ha compen-

CUADRO 1.2

México: concentración de la industria manufacturera, 1970-1980

<i>Entidad federativa</i>	<i>1970</i>	<i>1975</i>	<i>1980</i>
<i>Nación</i>	100.0	100.0	100.0
Aguascalientes	0.3	0.4	0.4
Baja California	2.1	1.9	1.8
Baja California Sur	0.2	0.2	0.1
Campeche	0.3	0.2	0.2
Coahuila	2.9	0.2	0.2
Chiapas	0.8	0.7	1.3
Chihuahua	1.8	2.0	1.9
Distrito Federal	32.2	29.8	29.5
Durango	1.0	0.9	0.9
Guanajuato	2.8	2.2	2.4
Guerrero	0.5	0.5	0.4
Hidalgo	1.5	2.2	2.2
Jalisco	6.9	7.1	6.7
Estado de México	17.5	17.4	18.1
Michoacán	1.1	1.3	1.3
Morelos	0.8	1.1	1.1
Nayarit	0.6	0.5	0.6
Nuevo León	9.5	9.4	9.1
Oaxaca	0.8	0.8	1.0
Puebla	3.1	3.7	3.8
Querétaro	0.9	1.3	1.4
Quintana Roo	0.1	0.1	0.1
San Luis Potosí	1.0	1.1	1.4
Sinaloa	1.2	1.3	1.0
Sonora	1.3	1.4	1.3
Tabasco	0.4	0.6	0.6
Tamaulipas	1.7	1.8	1.8
Tlaxcala	5.1	5.4	5.3
Yucatán	1.1	1.5	0.8
Zacatecas	0.2	0.2	0.1

Fuente: *El Mercado de Valores*, núm. 11, 17 de marzo, 1986, cuadro 2, p. 25.

sado parcialmente con los incrementos en la participación de estados vecinos al Distrito Federal (Puebla, Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala). Estas entidades, que forman la Región Central de la Ciudad de México, mantuvieron en 1980 los niveles de concentración industrial que tenían en 1970 (cerca del 55% del PIB manufacturero). Por tanto, la aparente reducción en la producción industrial de la Ciudad de México se ha compensado con los aumentos de los estados vecinos, lo que es congruente con la expansión física de la Ciudad de México hacia esos estados.

Por otra parte, se estima que la participación de la Ciudad de México en la industria nacional (en número de establecimientos) creció del 33% en 1940 al 48% en 1960, para caer al 45% en 1980 (*El Mercado de Valores*, 20, 19 de mayo, 1986). Pero cuando se adicionan las participaciones de Monterrey y Guadalajara, resulta que las tres zonas metropolitanas más grandes concentran alrededor del 65% del total de 1980. En síntesis, el llamado “milagro mexicano” ha alimentado la prominencia de las principales áreas metropolitanas. Particularmente, el crecimiento de la Ciudad de México se ha convertido en una preocupación mayor dentro y fuera del país (Hall, 1984). Por otro lado, el “milagro” parece haber hecho muy poco para beneficiar económicamente a aquellos que viven en áreas menos centrales y que todavía forman la mayoría de la población.

EL CASO DE LA DESCENTRALIZACIÓN

La preocupación por la concentración industrial —y por el empobrecimiento que, según se piensa, ésta origina en la periferia— ha hecho de la descentralización (particularmente la industrial) una de las políticas más importantes desde los años cincuenta. En este contexto, el presente interés por la descentralización industrial no es nuevo. Hace ya mucho tiempo que este asunto es considerado “urgente”. Hace más de 10 años se argumentaba que las medidas de descentralización, de introducirse, serían ya tardías (*Transformación*, 1, marzo de 1977).

Los llamamientos prodescentralizadores se han incrementado particularmente desde 1982, para alcanzar un *momentum* muy

reciente con los sismos de septiembre de 1985. Estas voces se sostienen sobre una base de argumentos más amplia: las crecientes dificultades para suministrar agua potable y que han dado lugar a una sobreexplotación de los mantos acuíferos;¹ el propósito más conocido de incorporar al desarrollo a la población con más carencias (*Gaceta UNAM*, 2, 1983, p. 3); la carga financiera que la concentración impone a la economía nacional (*UnomásUno*), 28 de octubre, 1983, p. 3); la creencia de que el proceso de concentración de las actividades económicas refleja una larga historia de negligencia criminal,² y finalmente, el temor de que el crecimiento de la ZMCM amenace con expandirse a las ciudades de los estados vecinos y formar lo que frívolamente se conoce como Tlaxcuerpauptomex (una derivación de Tlaxcala, Cuernavaca, Pachuca, Puebla, Toluca y la Ciudad de México). Además, se ha argumentado convincentemente que si existe el permanente peligro de que futuros sismos destruyan parcialmente el aparato industrial de México, por qué tomar ese riesgo cuando con o sin terremotos es altamente deseable detener el crecimiento de la Ciudad de México (Garza, 1985, 1023).

Los sismos de 1985 también evidenciaron las inconsistencias e inequidades de las políticas de desarrollo económico y le dieron a la descentralización su *momentum* más alto. Sin embargo, a su vez mostraron que la descentralización de ninguna manera es una tarea fácil. Para empeorar las cosas, esta crisis originada por el terremoto ocurrió dentro de la ya de por sí severa recesión económica que enfrentaba México, haciendo todavía más difícil

¹ Véanse *El Universal*, 10 de noviembre, 1982, p. 9; y 1 de enero, 1984, p. 1; *UnomásUno*, 27 de enero, 1983, p. 23, y 23 de marzo, 1983, p. 3; *Punto*, 30 de enero, 1984, p. 10. Hasta 1983 había aproximadamente 1 341 pozos, 538 para uso privado que, aunados a los sismos mensuales de baja intensidad, están causando el hundimiento de la Ciudad de México. En 25 años éste alcanza ya los 9 metros. Ver *UnomásUno*, 18 de enero, 1983, p. 3, y 11 de febrero, 1983, p. 24. Ver además, *Proceso*, 335, 4 de abril, 1983, pp. 18-19.

² Ver *Excelsior*, 31 de enero, 1986, p. 5. El empeoramiento de las condiciones económicas en la Ciudad de México forzó al gobierno a tomar varias acciones en 1986, que de otra manera se habrían pospuesto o no tomado: el combustóleo para la termoeléctrica del Valle de México se reemplazó con gas; una gran planta de celulosa y papel que operaba en el Distrito Federal cerró sus instalaciones, para trasladarse fuera de la zona metropolitana. Asimismo, se están instalando dispositivos anticontaminantes en los autobuses urbanos. Ver Miguel de la Madrid, Cuarto Informe de Gobierno.

cualquier iniciativa de descentralización, sea ésta industrial, administrativa o mixta. Además, existe una creciente conciencia de que la descentralización no es solamente un problema de dinero o una mera transferencia física de empresas u oficinas de gobierno. Se reconoció que también es un problema político, histórico y cultural. Por otra parte, sólo un puñado de ciudades intermedias tienen la capacidad de absorber influjos descentralizadores sin que ellas mismas se vean afectadas negativamente.

En abril de 1986 tuvo lugar en la Ciudad de México un seminario internacional sobre descentralización industrial y desarrollo regional (*El Mercado de Valores*, 19, 12 de mayo, 1986, número especial). En él se resaltaron las complejidades involucradas en la descentralización industrial y se subrayó la ausencia de un consenso definitivo sobre el tema. Se reconoció ampliamente lo poco que se conocía sobre éste y la necesidad urgente de realizar estudios empíricos rigurosos para orientar las difíciles tareas por realizar. Según algunos, deben hacerse esfuerzos no para descentralizar industrias existentes, sino para evitar una concentración mayor. Otros argumentaron que era necesario cambiar radicalmente las actividades existentes, así como su futura expansión lejos de la capital. Para otros, sin embargo, era más razonable y realista asumir que, al menos en el corto plazo, ello era muy difícil de lograr. Desde esta perspectiva, el problema no era tanto cómo detener el crecimiento de la Ciudad de México, sino cómo manejar y administrar el crecimiento que ocurriría de cualquier manera, incluso considerando los mejores resultados de la política gubernamental de anticrecimiento metropolitano.

Más aún, en ese tiempo se consideró que las condiciones macroeconómicas nacionales eran incompatibles con las políticas de descentralización industrial. Desde este punto de vista, respaldado fuertemente por el sector privado, los tiempos eran poco propicios para intentar tal descentralización, favoreciéndose en su lugar un llamamiento más familiar y tradicional: “descentralización primero por el gobierno”. Si las instituciones gubernamentales tenían éxito en lugares con tantas carencias, el sector privado podría seguirlas. Los industriales más progresistas —aun cuando también favorecían la descentralización administrativa— reclamaron prioridades claras en torno a la descentralización industrial y una estrategia bien formulada de provisión de infraestructura.

Pero no todos ven las virtudes de la descentralización de oficinas gubernamentales. El impacto esperado por tal medida es extremadamente limitado comparado con el crecimiento anual de la población de la Ciudad de México, estimado en medio millón de personas (Garza, 1986b). En efecto, las propuestas de descentralización administrativa solamente favorecerían a la Región Central de México —Cuernavaca, Pachuca, Puebla, Morelia, Aguascalientes— e incluiría únicamente a 15 995 empleados gubernamentales (digamos que a lo sumo alrededor de 70 000 personas, incluyendo a los dependientes). La Ciudad de México ganó muchas veces esta cantidad pocos meses después del terremoto, anulando, aun antes de que ocurriera, cualquier efecto de la planeada descentralización administrativa. En este contexto, se argumentó que quienes favorecen la descentralización del gobierno están de hecho proponiendo el enfoque de “no hacer nada”, ya que es la industria la que verdaderamente importa si es que se pretende obtener efectos significativos (Reyes Retana, 1986). Esto mejoraría las condiciones inapropiadas de muchas empresas en la Ciudad de México y ayudaría a llenar los parques industriales (muchos de ellos vacíos) en el resto del país. Resumiendo, la descentralización administrativa —aunque es positiva— no ayudaría a reducir de manera importante la concentración, ni tampoco afectaría mucho el desarrollo regional de áreas periféricas (Ruiz Chiapetto, 1986).

A pesar de las diferencias arriba mencionadas parece que hay un mayor acuerdo sobre la necesidad de descentralizar la Ciudad de México, pero el conocimiento sobre cómo hacerlo es insuficiente. Hace ya mucho tiempo que el Banco Mundial había expresado preocupación por el crecimiento de la Ciudad de México. Para esta institución el mundo no tiene experiencia sobre cómo manejar una aglomeración urbana con más de 20 millones de habitantes (BIRF, 1977). Tomando como dada la necesidad de descentralizar la capital nacional, se argumentaba que la siguiente fase era investigar cómo abordarla y hacia dónde se induciría el crecimiento industrial. Esto debería basarse en una política para evitar la localización industrial dentro del subsistema urbano de la Ciudad de México; de otra manera, la nueva descentralización únicamente cambiaría la forma de la concentración (Garza, 1985).

EL PROBLEMA CONCEPTUAL Y EL CASO DEL TRABAJO EMPÍRICO

La manera como usualmente se ha concebido la descentralización merece un comentario adicional. A la fecha esta concepción implica una relación en la cual la descentralización de la industria es un prerequisite para el desarrollo regional. En otras palabras, aquélla conduce a éste, como si la existencia de las disparidades regionales fuera el resultado exclusivo de la concentración territorial (Neira, 1980; De Mattos, 1983b). Sin embargo, la experiencia de otros contextos y la propia de México indican que las estrategias de dispersión industrial solas no llevan automáticamente a un “desarrollo equilibrado”, ni tampoco tienen el potencial de aliviar las condiciones existentes en las áreas metropolitanas. De hecho, pueden aparecer conflictos entre los esfuerzos descentralizadores y la presión ejercida sobre el gobierno para que satisfaga las necesidades más apremiantes de la población metropolitana.

Pero la discusión anterior ha tenido que ver únicamente con la “descentralización para el desarrollo regional”. México es un caso ilustrativo de un país que tiene otras razones para lograr la descentralización, algunas de las cuales no necesariamente tienen que estar relacionadas con el desarrollo regional. Así, algunos de los llamados que se han hecho para detener el crecimiento de la Ciudad de México, como se indicó, surgen de preocupaciones que son mucho más ambientales y sociales. Cada uno de estos llamados tiene sus propios méritos, pero requieren enfoques diferentes y complementarios.

Quizás la intención de avanzar en el desarrollo regional puede atenderse mejor mediante una política fiscal progresista, aun si ello ignorara el crecimiento impresionante de la Ciudad de México. Esto conduce al problema del contexto en el que se deben ubicar las discusiones sobre la descentralización.

Esto no quiere decir que el desarrollo regional vía la descentralización no sea deseable, al contrario; sin embargo, el énfasis del análisis debería ponerse sobre las relaciones técnicas, socioeconómicas y políticas que, por una parte, determinan la estructura espacial concentrada y, por otra, restringen la emergencia del desarrollo económico en otros lugares. Así, la estructura es-

pacial ya no es en sí el centro del análisis (Dewar *et al.*, 1986). La descentralización deja de ser meramente la indiscriminada relocalización de actividades (Neira, 1983) para preocuparse por los niveles generales de desarrollo y el bienestar de la población incluyendo a los que viven en las áreas metropolitanas (Graizbord, 1983; Iracheta, 1986).

Debe enfatizarse: la descentralización no puede obtener simultáneamente la amplia serie de objetivos con los que usualmente se le ha vinculado; no tiene poderes mágicos propios. Se debe reconocer la importancia del contexto en determinar cómo se percibe la descentralización industrial y qué se puede esperar de ella (Dewar *et al.*, 1986). Este último juicio da lugar a dos cuestiones interrelacionadas. Primero, ¿es posible que una estrategia aislada de descentralización industrial pueda modificar sustancialmente la persistente concentración espacial? Y segundo, si es así, ¿es esta estrategia la manera más apropiada para promover el desarrollo regional? Las respuestas a estas cuestiones requieren una evidencia empírica que actualmente no está disponible en México. Quizá una estrategia de parques industriales basada en la dispersión territorial pueda no ser el único enfoque válido para abordar estas dos interrogantes. Se espera que el análisis de la historia reciente de las políticas de descentralización industrial en México dentro del marco de las iniciativas de desarrollo regional, con especial referencia al programa de parques industriales, pueda ayudar a centrar el entendimiento de los procesos involucrados.

EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE PARQUES INDUSTRIALES

En México, al igual que en otros países latinoamericanos (CEPAL, 1974a; Jameson, 1979; Neira, 1980; Gwynne, 1985), la preocupación por la concentración industrial ha hecho de la descentralización, particularmente la industrial, una respuesta de política muy común. Aunque una gran variedad de enfoques e instrumentos se ha orientado en torno a ella (Aguilar y Spence, 1988), el programa de parques industriales establecido ha sido la iniciativa mexicana más explícita. De hecho la planeación del desa-

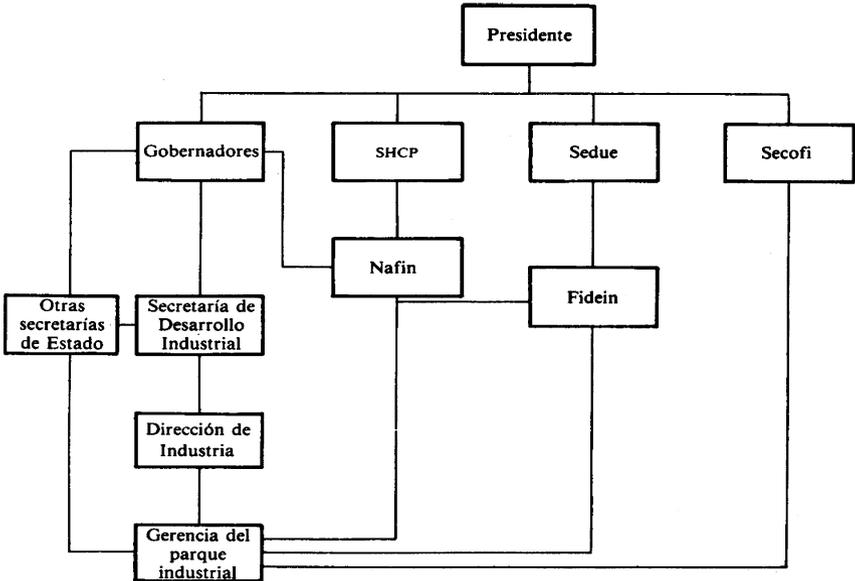
rollo urbano industrial en México realmente comienza en 1970 con la creación del Fideicomiso de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales (Fidein) (figura 1). Sin dejar de reconocer que la experiencia del país sobre la materia se remonta hasta los años cincuenta es a partir de 1970 que se pone especial interés en usar deliberadamente los parques industriales como instrumento para alcanzar los dos objetivos complementarios de la nueva estrategia de desarrollo territorial de México: la descentralización industrial de las tres áreas metropolitanas más grandes del país y, como consecuencia de esto, la inducción del desarrollo económico en regiones atrasadas. El Fidein se constituyó en Nacional Financiera (Nafin), el banco de desarrollo de México, y se institucionalizó dentro de la Secretaría de Obras Públicas (SOP), la que sería subsecuentemente remplazada por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP; 1976-1982) y por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue; 1982-1988).

El esquema de parques, ampliamente basado en el modelo de las nuevas ciudades británicas, induciría un cambio radical en la distribución geográfica de la industria, mediante infraestructura de bajo costo en parques industriales seleccionados sobre la idea de los centros de crecimiento. Se dedicaron esfuerzos significativos para crear una infraestructura económica, social, legislativa y fiscal, a efecto de atraer nuevas inversiones y hacer un uso más racional de los recursos humanos y naturales en nuevos polos de desarrollo (*El Mercado de Valores*, 24, 14 de junio, 1976, p. 437). La expansión racional del futuro crecimiento industrial se canalizaría hacia ellos. Los flujos migratorios a las grandes ciudades se controlarían al crearse oportunidades de empleo en el medio rural. En teoría estos polos fueron seleccionados debido a su dotación de infraestructura social y económica que los convertía en centros potenciales de industrialización regional (*El Mercado de Valores*, 31, 1 de agosto, 1977, p. 582).

Por más de diez años prácticamente todo el proceso de planeación de los parques industriales recayó en la SOP/SAHOP, suponiéndose la existencia de una estrecha coordinación entre cada una de estas dependencias y Nafin/Fidein. Las primeras escogieron las ciudades que albergarían a los parques, adquirieron la tierra y construyeron la infraestructura necesaria. Ninguna de las dos últimas desempeñó un papel importante en este proceso,

FIGURA 1

México: contexto institucional de los parques industriales, 1986



Fidein: coordinación del programa de parques industriales a nivel nacional.

Nafin: financiamiento al Fidein y (parcialmente) al programa de parques.

Sedue: adopción de la responsabilidad institucional del programa de parques industriales y determinación de las prioridades regionales para el otorgamiento de incentivos para la descentralización industrial y la industrialización regional.

Secofi: determinación de los sectores prioritarios y de los incentivos para la descentralización industrial y la industrialización regional.

SHCP: otorgamiento de los incentivos fiscales para la descentralización industrial y la industrialización regional.

Gobernadores: adopción de la responsabilidad (a nivel estatal) del programa de parques industriales mediante una secretaría de desarrollo económico o industrial.

Otras secretarías: asistencial al desarrollo de parques industriales a través de la prestación de servicios. Estas secretarías representan dependencias federales o estatales.

Fuente: trabajo de campo.

pero tenían la difícil tarea de financiar y promover los parques industriales. En cada ciudad industrial se creó un fideicomiso para llevarla a cabo.

Sin haberse demostrado, hasta 1980 la eficacia del Fidein para alcanzar la descentralización industrial y el desarrollo regional no se cuestionaba, al menos en los círculos oficiales. Sin parques industriales, se decía, la descentralización industrial en general, así como los incentivos fiscales y crediticios, no tendrían sentido, ya que las empresas descentralizadas carecerían de sitios apropiados para establecerse, originando nuevos y crecientes problemas para las localizaciones descentralizadas (*El Mercado de Valores*, 26, 30 de junio, 1980). Un nuevo decreto presidencial no solamente subrayó esta contribución del Programa, sino que además otorgó incentivos fiscales adicionales para que las empresas se establecieran en los nuevos parques (*El Mercado de Valores*, 40, 6 de octubre, 1980, p. 981).

Sin embargo, poco después altos funcionarios del Fidein aceptaron que la instrumentación del Programa había tenido algunos problemas. En un seminario internacional sobre parques industriales se reconoció que el esquema mexicano se había desarrollado ante la ausencia de planes nacionales y regionales, y que se debió realizar un análisis muy serio de la demanda de suelo urbano industrial (*El Mercado de Valores*, 46, 17 de noviembre, 1980, p. 1 121). En este sentido, “la urgencia con la que tenía que abordarse la descentralización económica condujo a espontaneidad en lo concerniente a la planeación de los parques industriales” (p. 1 112). Había tomado una década reconocer que “sembrar” empresas y disponer de recursos financieros por sí mismos no eran suficientes. Las críticas expresadas muy al principio parecían tener ciertas bases después de todo. No obstante, “los resultados, analizados en un marco retrospectivo, valieron la pena; aquellos primeros parques —ahora en completo desarrollo— constituyen las bases del programa actual y proporcionaron una fuente valiosa de experiencias útiles” (p. 1 116). El Fidein daría prioridad, se dijo, a los parques que mostraran un mayor dinamismo.

Varios cambios tuvieron lugar durante 1982-1986. Las actividades del Fidein se reorientaron en 1982. El gobierno federal terminó su participación directa en el establecimiento de parques industriales y delegó esta responsabilidad a los gobiernos estata-

les. El Fidein también cesó de administrar los diferentes fideicomisos, transfiriendo esta tarea a los gobiernos de las entidades federativas, pero permaneció como coordinador del programa a nivel federal. Aun cuando el esquema no abandonó los dos objetivos (complementarios) nacionales perseguidos, la descentralización de su industria y el desarrollo regional, los parques se convirtieron en un instrumento de los gobiernos estatales para fortalecer sus programas de industrialización.

En 1982 el Fidein también estableció lazos con otros parques industriales creados tanto por autoridades estatales como por empresarios privados. Se fijaron cuatro diferentes áreas de colaboración: a) la elaboración de estudios; b) asistencia técnica a parques en operación; c) financiamiento de obras de infraestructura, y d) formación de una base de datos con estadísticas básicas de los parques (públicos y privados) del país. Alrededor de 100 parques fueron incluidos en este esquema.

En 1983 el Banco Mundial concedió un préstamo al Fidein para financiar trabajos de urbanización en parques industriales. Esto le dio el carácter de institución financiera, llenando el vacío merced al cual la SOP/SAHOP construyó tal infraestructura en nombre de, pero (con frecuencia) sin consultar al Fidein.

Aun cuando los fideicomisos de las diferentes ciudades y parques industriales adquirieron mucha autonomía, el manejo de las operaciones financieras todavía lo realizaba el Fidein en la Ciudad de México. En 1984 éste descentralizó tales funciones a cada uno de los fideicomisos.

En este año también tuvo lugar la regularización de la tenencia de la tierra en algunos parques. La SOP y el mismo Fidein habían establecido varios parques en suelo cuya tenencia no había sido apropiadamente legalizada, situación que originó una mala imagen, incertidumbre y desconfianza entre los inversionistas.

Mientras tanto, en otro encuentro internacional Nafin señaló que estaba llevando a cabo efectivamente las políticas del gobierno federal sobre descentralización industrial (Fidein, 1984). Sin embargo, para un ex director general del Fidein, "la idea original detrás de cada parque y ciudad industrial, una nueva ciudad basada en el modelo británico, se distorsionó. Los dos objetivos fundamentales perdieron importancia con los años. Los coordinadores del programa a nivel nacional no saben más hacia dónde conducirlo" (entrevista personal). Esta posición era

compartida por los gerentes de varios parques y ex funcionarios de la SOP y Nafin. Se llegó también a un consenso en el sentido de que la manera en que el programa de parques fue concebido y puesto en práctica no constituye la mejor vía para inducir la descentralización industrial ni el desarrollo económico regional.

Al final de 1986 el gobierno de Miguel de la Madrid propuso un paquete de incentivos fiscales para inducir la descentralización industrial, enlazando por primera vez de manera explícita los incentivos ofrecidos con el esquema de parques. Aunque los parques industriales de zonas prioritarias se vieron favorecidos, el apoyo también incluyó a empresas establecidas en la ZMCM que se reubicaran en sus inmediaciones, en los estados vecinos (*El Mercado de Valores*, 46, 17 de noviembre, 1986, p. 1 085).

Con la llegada de la administración de Carlos Salinas (1988-1994), la participación federal en el programa fue prácticamente eliminada. El numeroso equipo que trabajaba en el fideicomiso fue reducido drásticamente a unas cuantas personas y a una pequeña oficina en Nafin. Esto significa que el gobierno central de hecho terminó su involucramiento en un programa con (entonces) 18 años de existencia, sin haber evaluado sus resultados frente a los objetivos propuestos.

Por otra parte, la realidad señala que la mayoría de los parques industriales mexicanos tienen vacía una gran parte de su superficie. Por años, la infraestructura ha estado esperando le influjo de inversión industrial, la que ha permanecido en localizaciones metropolitanas o en las áreas naturales de expansión industrial. Parece evidente que la demanda de suelo urbano-industrial se sobrestimó ampliamente, situación que se ha agudizado por las distintas recesiones económicas.

La ausencia de un trabajo que evalúe de manera comprensiva y rigurosa la eficacia de los esfuerzos pasados implica que por casi dos décadas el programa se llevó a cabo (presumiblemente) con deficiencias teóricas, metodológicas y técnicas, al no haber retroalimentación entre los objetivos y el análisis de resultados. El establecimiento de nuevos desarrollos descansó en el supuesto de que el programa alcanzaba sus objetivos. Al menos éste era el sentir oficial, ya que fuera de los círculos gubernamentales se cuestionaba tal suposición. Lo sorprendente es que nadie, ni dentro ni fuera del gobierno, haya realizado alguna vez una investigación seria y formal sobre la eficacia del programa.

Este trabajo intenta ser una modesta contribución para llenar ese vacío. La propuesta de investigación doctoral del autor, presentada poco antes de los sismos de 1985, descansó en la necesidad de evaluar el programa de parques industriales frente a sus objetivos oficiales, argumentando que tarde o temprano se tendría que intentar más seriamente la descentralización de la Ciudad de México, y que ello todavía se podía inducir de una manera ordenada. En este contexto, la importancia de evaluar el esquema de parques —el instrumento más explícito y de mayor vigencia para lograr la descentralización industrial— resultaba evidente. Los sucesos posteriores a los terremotos confirmaron el escaso conocimiento de los aspectos implicados en el proceso de descentralización industrial y la importancia de aprender de la experiencia. De pronto la descentralización —no solamente la industrial— adquirió una importancia fundamental, pero casi nadie sabía cómo abordarla. Desafortunadamente estas circunstancias respaldaron las premisas del autor.

También se sostenía que el programa de parques debería sujetarse a una evaluación y que ya no se debía continuar sobre las bases de la fe o del ensayo y el error, porque constituía un lujo que la nación no se podía dar. Tal preocupación ya se había externado durante el pico del auge petrolero, proponiéndose la jerarquización y ejecución racional de los proyectos gubernamentales, principalmente de los que competían entre sí (Looney y Frederiksen, 1982).

Ciertamente, una de las mayores razones detrás de la realización de este trabajo es que después de muchos años de industrialización, en general, y dado el papel que por mucho tiempo ha desempeñado el programa de los parques industriales, en particular, persisten altos niveles de concentración metropolitana, de desempleo y subempleo, de crecientes tensiones sociales y miseria en el campo. Contra este fondo es que se deben revisar las estrategias de desarrollo basadas en la descentralización industrial (Olmedo, 1982; Lustig, 1986). Los costos de oportunidad involucrados —no solamente en términos financieros sino también del tiempo mismo— implican la existencia de otras alternativas que proporcionen mejores resultados y quizás, paradójicamente, “la centralización puede ser una estrategia preferible si conduce a la justicia o a la redistribución de la riqueza” (Smith, 1985, 191). Tal como se argumenta para otros contextos (Stohr

y Taylor, 1981; Hebbert, 1982), la descentralización no es un fin en sí misma y sus beneficios no siempre son evidentes.

En una situación en que los beneficios que comúnmente se han asociado a los parques industriales en general han sido determinados políticamente, es de rigor comprobar que, en efecto, tales beneficios han ocurrido. Y esto es lo que la tesis doctoral del autor (Aguilar, 1989), sobre la que se basa este trabajo, se abocó a investigar. El argumento central del estudio es que el mero establecimiento de parques industriales no conduce automáticamente a la descentralización, ni tampoco mejora las condiciones de vida de aquellos que se supone ha de beneficiar. Más específicamente, se pretende probar que 1) el programa ha sido ineficaz para inducir la esperada descentralización de las tres áreas metropolitanas más grandes de México, y 2) que el impacto de los parques en el desarrollo regional también ha sido limitado.

Aun cuando el involucramiento del gobierno federal en el antiguo programa de parques prácticamente desapareció, los resultados de la investigación todavía pueden ser importantes. Primero porque nadie, dentro o fuera del gobierno, llevó a cabo una investigación rigurosa de la eficacia de uno de (al menos oficialmente) los más importantes instrumentos de política regional de los últimos 20 años. Segundo, porque a pesar de que terminaron las funciones que el Fidein desarrollaba, todavía hay apoyo financiero del gobierno central a los gobiernos estatales en lo concerniente al establecimiento de parques industriales, además de las iniciativas de las propias entidades federativas. Finalmente, como se argumenta en otra parte (Aguilar y Spence, 1988), no se requiere otro terremoto para concientizarse otra vez sobre la necesidad de entender mejor los problemas urbano-regionales de México. A la luz de los sucesos —la desaparición del Fidein, su larga trayectoria como instrumento para inducir la descentralización industrial y el desarrollo regional, así como la inexistencia de trabajos evaluatorios— el programa de parques y ciudades industriales resultó ser un excelente candidato de investigación.

A pesar de sus deficiencias (de las que aparece un detallado recuento al final de este trabajo) se pretende que los hallazgos de la investigación sean útiles para la toma de decisiones y que induzcan otros estudios sobre el tema. La alternativa a la evaluación es la no evaluación, y ello no va con el interés público. Aun los hallazgos parciales son más útiles que la carencia de ellos,

y son mejores que la “información comprensiva que está disponible una vez que el tiempo de actuar ya pasó” (Frohoc, 1979, 1985). Finalmente, también se considera, como lo hiciera un influyente economista regional mexicano (Unikel, 1982), que los políticos leen evaluaciones académicas, y ello conduce —aunque no con mucha frecuencia— a cambios en la política mexicana de desarrollo regional.

2. PARQUES INDUSTRIALES: TEORÍA Y PRÁCTICA

El establecimiento de parques industriales en el mundo ha sido objeto de política desde hace mucho tiempo; sin embargo, todavía existe relativamente poco material comprensivo sobre estos desarrollos industriales. Distintos gobiernos han aplicado el concepto con la idea de que los parques son la solución para variados problemas. La teoría que existe es limitada y los estudios analíticos son escasos. Las características de los parques industriales actuales se apartan muy considerablemente de los primeros y aun de los construidos hace poco años. Casi todo ha cambiado: razones y objetivos para establecer los parques, atributos localizacionales, tamaño, diseño y promoción, entre otras cosas. La escala de análisis no está dada únicamente por el marco nacional sino por el mundial y esto da una situación enteramente compleja y diferente.

Los parques industriales se han establecido con muchos objetivos en mente, sólo que dos de ellos han sido los más perseguidos: inducir la descentralización industrial de regiones metropolitanas y promover el desarrollo regional en áreas atrasadas. Sin embargo, una revisión sobre la teoría y la práctica de los parques industriales muestra que estos desarrollos han sido medidas débiles para guiar la localización industrial y claramente insuficientes para fortalecer el desarrollo regional. Las expectativas puestas en los parques industriales han sido demasiado optimistas y, al parecer, no muy bien consideradas, lo que quizás refleje deficiencias en la formulación y no solamente en la puesta en práctica de la estrategia de los parques.

Los parques industriales han sido uno de los tipos de infraestructura más favorecidos para inducir el desarrollo económico. Así, se consideró importante enmarcar primeramente el examen

de los parques industriales en el contexto de la provisión de infraestructura y el desarrollo económico regional. Se argumenta que a pesar de que se han logrado algunos avances, todavía hay mucho por conocer sobre estos aspectos. El capítulo se centra después en el asunto de los parques industriales. En la discusión se citan ejemplos de países europeos (el Reino Unido, la República de Irlanda) y de naciones menos avanzadas (India, Brasil, México y otros).¹

INFRAESTRUCTURA Y DESARROLLO REGIONAL

La provisión de infraestructura se ha relacionado por mucho tiempo con el desarrollo regional. Con frecuencia las inversiones gubernamentales con este fin han respondido a la demanda de la industria ya establecida o a la esperanza de influir en la localización de nueva actividad económica en áreas determinadas (Diamond y Spence, 1984). Sin embargo, todavía se tiene que aprender mucho acerca de la naturaleza de esta relación y del contexto en que las inversiones en infraestructura tienen lugar. Esto es, a pesar de que las consideraciones teóricas básicas entre la provisión de infraestructura y el desarrollo regional fueron abordadas hace ya mucho tiempo por los teóricos del desarrollo (Hirschman, 1958; Hansen, 1965a), todavía hay problemas de definición de lo que constituye el centro de análisis desde 1958: la infraestructura y el desarrollo económico.

Algunos problemas de definición

En 1958 Hirschman señaló la posibilidad de que la infraestructura tenga un papel en la promoción del desarrollo económico. Equiparó la infraestructura con la inversión en capital social (ICS) que constituía la base de las actividades directamente producti-

¹ Los primeros son los que cuentan con una gran experiencia sobre la materia en Europa. Los últimos han iniciado algunos de los programas más ambiciosos entre las naciones menos industrializadas.

vas (ADP). Hirschman argumentaba que la relación entre las dos podría ser balanceada o desbalanceada sobre el tiempo. Él mismo favorecía lo último: una subprovisión de ICS.

Hansen (1965b) también favorecía una estrategia desbalanceada de infraestructura hacia el desarrollo económico. Sin embargo, consideró dos clases de inversión: inversión en infraestructura social (IIS) e inversión en infraestructura económica (IIE). La primera está pensada para ampliar el capital humano por medio de inversiones en educación, instalaciones de salud pública, vivienda para adultos, etc. La IIE, orientada hacia ADP consiste de, por ejemplo, sistemas de transporte, oferta de servicios públicos como agua, gas y electricidad, irrigación y drenaje. A efecto de eliminar las disparidades económicas regionales, Hansen sugirió el uso ya sea de IIS o de IIE, o ambas. La clasificación de Hansen sería seguida por otros autores, quienes usaron los mismos términos (Maclennan y Parr, 1979; Looney y Fredericksen, 1981; Meadows y Jackson, 1984) o algunos similares para IIS e IIE (Lakshmanan y Elhance, 1983).

La variable dependiente se ha hecho más explícita, adicionando al producto ADP indicadores tales como incrementos en el ingreso, empleo o inversión (Diamond y Spence, 1984; Lakshmanan y Elhance, 1983). En 1984 el Departamento del Ambiente del Reino Unido encargó un informe sobre el "estado del arte" de la infraestructura y el desarrollo regional (Diamond y Spence, 1984). En este trabajo la infraestructura incluyó principalmente elementos de IIE, aun cuando en un informe anterior, realizado para la Comunidad Económica Europea, se señaló para el caso particular del Reino Unido lo significativo para la política regional de elementos de IIS (Meadows y Jackson, 1984).

Causa o efecto

No es nuevo el debate sobre si la infraestructura es el factor iniciador del desarrollo regional. El caso de los transportes, en particular, ha contribuido a este debate. Gauthier (1970), quien estaba preocupado también por los efectos negativos además de los positivos y los contrarios, concluyó que no había consenso todavía, a pesar de los veinte años de estudio. La conclusión de Kraft *et al.* (1971, 91) fue que, al menos en el contexto de los

países avanzados, la influencia del transporte en el crecimiento regional era limitada y que en el mejor de los casos las inversiones algunas veces podrían originar crecimiento regional [cursivas mías]. Este escepticismo ha sido compartido por otros autores en los países más industrializados (Straszheim, 1972; Dogdson, 1974; Glover y Simon, 1975; Waters, 1979; Blum, 1982).

Parece prevalecer una situación diferente en el caso de los países menos industrializados. La distribución territorial de las inversiones en infraestructura fue un factor de importancia en los tempranos periodos de industrialización de la mayoría de esas naciones. Así, su disponibilidad —ya sea al nivel intrarregional, como en el caso de la infraestructura urbana o agrícola, o la interregional, como en el del transporte— tuvo efectos profundos sobre dónde tuvo lugar el crecimiento urbano-rural y sobre cómo evolucionaron los sistemas urbanos nacionales.² En estos países la falta de una red extensa de transporte, por ejemplo, ha sido una limitante del desarrollo regional (Richardson, 1977; Renaud, 1981; Bencosme y Dajani, 1982; Lakshmanan y Elhance, 1983; Assadi, 1984).

A pesar de lo anterior, parece haber cierta convergencia de pensamiento acerca de esta causalidad. Con la excepción del transporte, “la provisión de servicios de infraestructura promueve el desarrollo regional más que el desarrollo fomenta un incremento en la demanda de infraestructura” (Meadows y Jackson, 1984, 281). En los Países Bajos Nijkamp (1984b) encontró que las áreas más desarrolladas, que coinciden con las más densamente pobladas e industrializadas, tienden a tener un mayor equipamiento de infraestructura que las áreas periféricas, agrícolas y menos pobladas. Sin embargo, también encontró que estos resultados varían ampliamente con el nivel espacial de análisis, con los periodos que se están considerando para estudiar el impacto de la infraestructura, y con los métodos estadísticos que se emplean para probar la relación de si la infraestructura determina o no el desarrollo regional. Norcliffe (1975) también le da importancia a las economías externas, a las comunicaciones y al patrón de vínculos, pero aun si la causalidad —y la dirección de ésta—

² Ver Hernández Laos (1977) y Garza y Scheitingart (1978) para México, Galenson (1984), para la India, Storper (1984) y Townroe y Keen (1984) para Brasil, y Hardoy y Satterwhaited (1984) para otros países en vías de desarrollo.

entre la infraestructura y el desarrollo regional parece ser mucho más clara, se conoce mucho menos sobre lo que sigue después. En otras palabras, se sabe que la infraestructura es importante para el desarrollo regional pero todavía no cómo y cuándo usarla.

Entre los hallazgos de algunas de las últimas investigaciones se encuentra que el impacto de la infraestructura, aun cuando todavía es significativo, reduce su importancia si se toman en cuenta otros indicadores potenciales, como la localización, la aglomeración y la estructura sectorial. Este argumento, sin embargo, es similar a la clase de tesis discutidas por Hansen (1965a) y que, con contadas excepciones (Looney y Fredericksen, 1981), siguen sin probarse.

La tesis de Hansen y nuevos desarrollos

En la última sección se encontró que existe cierto acuerdo sobre la causalidad entre infraestructura y desarrollo económico. De hecho, se concluyó que esta conexión es positiva y significativa. Sin embargo, también se indicó que hay muy poca investigación comprensiva sobre dicha causalidad y que la relación varía con el contexto:

la provisión de infraestructura es un elemento significativo de política regional a todos los niveles sociales, pero su influencia sobre el desarrollo regional no está del todo definida. Son especialmente difíciles las implicaciones de los diferentes tipos de infraestructura para diferentes etapas del desarrollo regional. Regiones comparativamente bien desarrolladas no necesariamente tienen las mismas necesidades de infraestructura que las regiones subdesarrolladas... (Diamond y Spence, 1984, 268).

En parte esto es lo que Hansen (1965a) consideró hace ya bastante tiempo. Para él, las inversiones en infraestructura deberían diferir a lo largo de un país si las diferencias de desarrollo económico han de disminuir. El impacto de la infraestructura en el ingreso puede ser significativo pero dependerá de a) las características económicas de las regiones que reciben esas inversiones, b) del tipo de inversión en infraestructura, y c) del factor tiempo.

Hansen clasificó las regiones en tres categorías (de acuerdo

con sus niveles de desarrollo económico): congestionadas, intermedias y atrasadas. Las primeras son las que tienen una alta concentración de población, inversión pública y actividades secundarias y terciarias. Los costos sociales marginales de inversiones adicionales superan a los beneficios sociales marginales. Las regiones intermedias tienen un ambiente apropiado para inducir actividades económicas adicionales y los beneficios sociales marginales son superiores a los costos sociales marginales. Por último, las condiciones existentes en las regiones atrasadas hacen muy difícil la atracción de nuevas actividades económicas; las que ya existen ahí son la agricultura en pequeña escala o las industrias estancadas o en declive.

Hansen también relacionó una estrategia apropiada de inversión en cada región en el tiempo. Según él existen tres diferentes fases en el desarrollo económico de un país. Las regiones congestionadas en la fase 1 tienen demasiada IIE, IIS, y así ADP; por otra parte, las regiones intermedias y atrasadas carecen precisamente de IIE e IIS, respectivamente. En una segunda fase se imponen controles a la expansión de IIE y ADP en las regiones congestionadas, contrariamente al exceso de IIE e IIS que se recomienda para las regiones intermedias y atrasadas. Los controles puestos en la fase 2 a las regiones congestionadas permanecen en la fase 3. Se espera que la sobreoferta temprana de IIE en las regiones intermedias reforzará las ADP, que a su vez estimularán más IIE, induciendo finalmente una expansión de IIS. Con respecto a las regiones atrasadas, el exceso inicial de IIS (recomendado en la fase 2) está pensado para inducir IIE y ADP (en la fase 3) a efecto de retener el ingreso generado por las inversiones iniciales.

Las aseveraciones anteriores pueden no ser válidas en todas partes, pero forman "la teoría más comprensiva sobre el efecto de las inversiones en infraestructura sobre los niveles de ingreso en países en vías de desarrollo" (Looney y Fredericksen, 1981, 286). Las implicaciones de política son muy importantes. Por ejemplo, desde esta perspectiva teórica, las inversiones en infraestructura social en una región subdesarrollada deberían preceder a las destinadas a infraestructura económica si se desea atraer ADP a estas regiones.

Han sido muy pocos los que se han aventurado a ampliar el anterior marco teórico. En un estudio de un proyecto de cuen-

ca hidrológica venezolana, localizado en una región atrasada, Bencosme y Dajani (1982) propusieron un enfoque dinámico para las inversiones en infraestructura. Se consideraron dos subsistemas: 1) infraestructura, y 2) ambiente socioeconómico. En su marco conceptual la infraestructura interactúa directamente —mediante interacciones de corto plazo— con el ambiente socioeconómico, que a su vez provee las bases para ajustar en el largo plazo las interacciones en los dos subsistemas. Al discutir la disponibilidad de IIS y su impacto en la producción presente, Lakshmanan y Elhance (1983) argumentaron que esta última no se ve afectada por la primera durante el periodo corriente, pero solamente porque se dispone de IIS al principio del mismo.

Además de la infraestructura ya incluida en el proyecto hidrológico,³ Bencosme y Dajani consideraron otras dos situaciones en su modelo: tener ADP mediante el procesamiento industrial del producto o adicionar un componente social por medio de cooperativas.⁴ Encontraron que la inclusión de ambas alternativas dan lugar a un producto económico más alto pero que el componente social era mucho más significativo para explicar la variación. La primera alternativa aumentó únicamente los beneficios marginales frente a los costos involucrados. Sus conclusiones son consistentes con lo que argumentan otros autores (Lakshmanan y Elhance, 1983; Issaev *et al.*, 1982 en el sentido de que los componentes sociales de las inversiones en infraestructura son necesarios a efecto de retener el ingreso generado en la región como resultado del proyecto. La estrategia propuesta, por otra parte, no entra en conflicto con las tasas de crecimiento regional y nacional.

A un nivel más general, Looney y Fredericksen (1981) probaron las tesis de Hansen para México. Los resultados son congruentes con la teoría. Las inversiones en infraestructura conducen al crecimiento económico. Pero la IIE tiene su mayor efecto

³ La cual, al igual que en esta clase de programas, usualmente incluye irrigación y drenaje, caminos, y políticas agrícolas para precios, servicios de extensión y crédito.

⁴ Esto conduce al análisis de cuatro escenarios; 1) inexistencia de los componentes del desarrollo industrial y social; 2) existencia del componente de desarrollo industrial, pero no del social; 3) inexistencia del componente de desarrollo industrial y presencia del social, y 4) desarrollo industrial con componente social.

sobre el PIB en las regiones intermedias mientras que la IIS lo tiene en las atrasadas. Estos hallazgos muestran que sería posible reducir las disparidades regionales en el ingreso sin dañar el estado de la economía nacional. Si éste es el caso, tales resultados no solamente representan una manera más pragmática —y políticamente más aceptable— para redistribuir la riqueza sino que también cuestionan el llamado conflicto entre equidad y eficiencia. Ésta es un área para futuras investigaciones. Finalmente, debe mencionarse que la planeación de las inversiones en infraestructura es una tarea muy complicada. Implica la solución simultánea de varios problemas que se interrelacionan dinámicamente e involucran asuntos tales como financiamiento, costos y beneficios, localización, oferta y demanda, tecnología y asuntos institucionales (Carnermark, 1979; Bartels y Van Duijin, 1984; Bowonder y Chettri, 1984). El hecho mismo de que las regiones no son homogéneas presenta dificultades adicionales.

Mientras tanto, la práctica parece indicar que la provisión de infraestructura económica y social ha seguido líneas separadas, y ello ha afectado adversamente los objetivos de desarrollo regional en los países menos industrializados y en menor grado en los más avanzados. En los primeros esta separación se ha observado en los programas de desarrollo rural (Todaro, 1981), en los grandes proyectos industriales (Zapata, 1978; Hiernaux, 1984), en las inversiones sectoriales como transportes (Gauthier, 1970), y en los programas de parques industriales para atraer industrias a ciudades secundarias y otras localidades más pequeñas (Richardson, 1981; Todaro, 1981; Galenson, 1984). Por otra parte, la provisión de comodidades sociales se ha considerado importante si las viejas regiones industriales de los países avanzados han de atraer inversiones industriales. Se ha reconocido que hay una continua necesidad de “mejor” y no solamente “más” inversión (MacLennan y Parr, 1979). Parece que las localidades agradables y la oferta de servicios sociales conjuntamente con buenas comunicaciones han sido elementos clave en el éxito de algunas de las nuevas ciudades inglesas.

PARQUES INDUSTRIALES

Los parques industriales son obras de infraestructura física que ofrecen espacio urbanizado e instalaciones para uso industrial, y que se establecen anticipadamente a la demanda por iniciativa pública o privada, con áreas verdes y algunos servicios comunes. Relevante para el caso de México, el concepto de ciudad industrial supone una cobertura más amplia de oferta de servicios, localizándose generalmente en la periferia de las ciudades. Los corredores industriales, por su parte, consisten en grandes extensiones de terreno para el establecimiento de industrias y están ubicados normalmente a lo largo de carreteras. El término parque industrial también es diferente de lo que se conoce como complejo industrial, donde las industrias se interconectan tecnológicamente, lo que no siempre ocurre en los parques, ciudades o corredores industriales. Las Naciones Unidas (UN, 1978b) clasifican a los parques industriales de acuerdo con su patrocinador, localización y función. El tamaño de los parques varía ampliamente entre y dentro de los países como para hacer una comparación significativa. El número de ocupantes también varía. En la India los parques industriales (pequeños en su mayoría) tienen en promedio 10 hectáreas; en Pakistán alrededor de 30. Los africanos son mucho más pequeños. En México es común ver desarrollos del orden de las 400 hectáreas.

A pesar de su amplia difusión en el mundo, los parques industriales han recibido una atención extremadamente limitada en la literatura de la planeación del desarrollo (Bale, 1974b; Cunningham, 1982; Barr, 1983). Su establecimiento no ha tenido un marco conceptual consistente y comprensivo que guíe la acción pública. Se han usado como una panacea para todo tipo de problemas: descentralización industrial, promoción de la pequeña industria, regeneración urbana, fortalecimiento del desarrollo tecnológico, etc. (Bredo, 1960; UN, 1961, 1966; Percival, 1964). En otras palabras, la misma "receta" estática e inclinada por la oferta se ha usado para diferentes "pacientes" con diferentes "enfermedades", mientras que la interface de la demanda y la oferta coexiste en un mundo donde esta última es altamente sensitiva a muchas fuerzas externas.

En general, parece que las expectativas puestas en los par-

ques no han sido bien consideradas. Aún así, muy pocos estudios han abordado el tema de manera analítica; ni siquiera en los países más industrializados como Inglaterra, el país que exportara esta idea al mundo. Es sólo después de 50 años de utilizar los parques industriales como instrumento de desarrollo que se han realizado algunas investigaciones serias (Slowe, 1981; CEC, 1985; Fothergill *et al.*, 1987). Mientras tanto, la mayoría de los gobiernos han construido parques industriales en la creencia de que con ello se logrará el desarrollo industrial regional, sin considerar el contexto apropiado en que estos desarrollos se formulan y llevan a cabo.

La teoría ha sido dejada muy atrás por la práctica. Una gran parte de la escasa literatura que existe todavía maneja los conceptos obsoletos de los cincuenta y sesenta, mientras que las transformaciones estructurales de los finales de los setenta y mediados de los ochenta los invalidan y hacen inapropiada su aplicación. Contrariamente a otros temas de economía regional, la teoría de los parques industriales no ha tenido un proceso de autoaprendizaje. Más aún, la teoría de la economía regional tampoco ha podido incorporar del todo los cambios tan rápidos en el funcionamiento de los sistemas regionales. El carácter mismo del sistema industrial ha cambiado, habiendo una mayor integración de la economía al nivel macro (Hewings y O'Huallachain, 1983; UN, 1983). Sin embargo, no únicamente se tienen dificultades por las limitaciones teóricas acerca de los parques industriales, sino también porque las técnicas mismas de evaluación de los parques industriales están todavía pobremente desarrolladas. Dado el dramático cambio en la economía que modifica la escala de análisis de las naciones a un nivel mundial, la necesidad de investigar es más apremiante que antes, si es que la teoría ha de influir en la política pública. Este avance teórico deberá provenir principalmente de trabajo empírico.

El desarrollo de los parques industriales

La idea del parque industrial data del siglo pasado. El primero en el mundo fue el Parque Trafford, establecido en Manchester, Inglaterra, en 1886. Tres años después inició operaciones el Distrito Industrial de Chicago. El Parque Industrial de Nápoles se

fundó en Italia en 1904. El Reino Unido adoptó los parques industriales, cuyo desarrollo había avanzado lentamente desde su concepción, a mediados de 1930 para estimular el crecimiento económico de las áreas de menor desarrollo. Al finalizar la segunda guerra mundial, el uso de los parques industriales se expandió a otros países industrializados, así como a otros menos desarrollados.

El parque industrial Trafford y el Distrito Industrial de Chicago se establecieron privadamente en respuesta a una demanda real y se administraron como proyectos de bienes raíces (Bredo, 1960). Los distritos industriales de los Estados Unidos han mantenido su orientación a la ganancia privada, excepto por los enfoques comunitarios (Grashkamp y Ananost, 1974), mientras que los parques británicos son desarrollados por los sectores público y privado. En el Reino Unido el programa de parques industriales ha sido el más consistente instrumento de política regional, y una de sus principales preocupaciones es la creación de empleo (Bale, 1977; English Estates, 1985a, b). El Reino Unido también ha visto surgir parques industriales desarrollados por autoridades locales y por las corporaciones de las nuevas ciudades (Bale, 1974a, b; 1977) aun cuando estos últimos están más interesados en la localización intraurbana (Peterborough Development Corporation, 1984). Los inversionistas privados han mantenido también una actividad muy importante. Algunos de ellos estuvieron “construyendo más fábricas en las áreas de desarrollo que el gobierno” (*Sunday Times*, 19 de mayo, 1974, p. 13, citado por Bale, 1977, 88).

Aunque los objetivos perseguidos con la construcción de parques industriales públicos han sido muchos, dos han ocupado la mayoría de las iniciativas: a) estimular la descentralización industrial, y b) promover el desarrollo regional (UN, 1962b; 1965; 1978a, b; Dickenson, 1970; Barthi, 1978). Es sorprendente ver cómo la mayoría de los programas de parques industriales persiguen estos dos objetivos, en particular el de la descentralización industrial. En África, incluso países como el Congo (UN, 1965, p. 47) también consideran tener problemas de concentración industrial.

Las características de los parques industriales de finales de los ochenta ya no encajan en los trabajos pioneros de Bredo (1960), de las Naciones Unidas (1968a, b; 1978a, b) o de Bale

(1974a) y de Matheus (1979), entre otros. Los objetivos mismos han cambiado; ahora varían desde los intentos por desarrollar la pequeña industria (como en la India y en algunos países africanos) hasta la promoción del desarrollo tecnológico que puede o no relacionarse directamente al desarrollo regional. Aun los objetivos más tradicionales y consistentes, la inducción de la descentralización industrial y el desarrollo regional, se ven modificados por las recesiones económicas que afectan a muchos países. En el Reino Unido los parques industriales se están utilizando también para promover —más que para desincentivar— el empleo industrial en las grandes concentraciones urbanas. Los parques industriales actuales ya no se relacionan únicamente con la manufactura, pues ahora también incluyen los servicios (Barr, 1983; English Estates, 1984; 1985b), y el análisis también involucra el estado de la economía mundial y no únicamente el de las economías nacionales.

Los atributos localizacionales de los parques también han cambiado, de los clásicos factores de transporte o la cercanía a los mayores centros urbanos hasta los “sofisticados” y “agradables” ambientes rurales con lagos artificiales y campos de golf. Trafford Park, en Manchester, por ejemplo, fue una vez el parque industrial más grande de Europa. Llegó a emplear 75 000 personas y fue ampliamente admirado y citado en varios estudios como un caso en el que las buenas comunicaciones fluviales conducen a empresas exitosas (UN, 1962a, c). Sin embargo, el canal que le dio a Trafford su gran auge ya no se usa para tráfico fluvial. El enorme parque industrial ya no alberga compañías de ingeniería pesada, como en el pasado, pues ahora está sometido a una remodelación para dar usos múltiples al suelo bajo un esquema de multiincentivos. Aunque a mediados de 1988 todavía trabajaban ahí 24 000 personas, se considera que este parque posee uno de los ambientes de trabajo más desagradables de Europa, el cual se planea modificar para volverlo uno que sea atractivo para la instalación de oficinas, tiendas y viviendas (*The Guardian*, 7 de junio, 1988, p. 30).

Aun características como el tamaño y el diseño han cambiado. Mientras que algunos países en desarrollo todavía están construyendo grandes parques, con frecuencia de acuerdo con las especificaciones adoptadas de países occidentales, estos últimos están sustituyendo sus grandes unidades con otros más pequeños por-

que la demanda ha cambiado (*Financial Times*, 8 de mayo, 1987). Las imágenes visuales atractivas y las formas futuristas están reemplazando los viejos diseños. Los cambios también han ocurrido en otras esferas. La flexibilidad en la mercadotecnia de los parques —adquisiciones y/o renta de instalaciones y espacio en los parques— está cobrando mucha importancia, al igual que la flexibilidad adicional para incorporar oficinas y otros servicios a las unidades industriales (*Financial Times*, 8 de mayo, 1987).

Las actividades promocionales han ganado una relevancia difícil de imaginar en el pasado reciente (English Estates, 1985b; *Financial Times*, 29 de julio, 1987; CEC, 1985; Gobierno de Durango, 1985). Un excelente ejemplo es la amplia publicidad desarrollada en escala mundial por la Autoridad de Desarrollo Industrial de Irlanda (ver IDA, 1983; 1984a, b; WDA, 1985). Los periódicos de negocios proporcionan un buen testimonio de esta extensiva promoción de las agencias de desarrollo que para atraer capital foráneo ofrecen parques industriales como parte de sus paquetes de incentivos (ver por ejemplo el *Financial Times* de los siguientes días de junio de 1987: 4, p. 25; 5, p. 1; 11, p. 1; 20, p. 6; 24, p. 11, y 25, p. 2).

Las cambiantes condiciones actuales han dejado muy atrás las viejas discusiones sobre el análisis de los parques en el contexto del desarrollo económico regional y nacional. La escala internacional con que ahora se vinculan las economías regionales (Hamilton y Linge, 1983), da lugar a una situación enteramente diferente y compleja. El caso de Irlanda proporciona de nuevo un excelente ejemplo de lo anterior, en virtud de la crisis mundial de mediados de los ochenta en la industria de los semiconductores, dada la gran dependencia de la economía de este país de la industria de la electrónica. En este contexto, el cierre de fábricas, en sus propios terrenos o en parques industriales, se explica mejor por estas condiciones externas y globales que por consideraciones regionales o aun nacionales.

Expectativas y resultados insatisfactorios

Aparentemente el análisis de los parques industriales presenta serias dificultades cuando se hacen comparaciones entre países (Richardson, 1982). Los contextos en los que se han establecido son

diferentes. Aun dentro de los mismos países se dan amplias variaciones de política, desarrollo y planeación. No obstante, la práctica y los estudios disponibles, a pesar de todas las diferencias, proporcionan un marco de ciertas características comunes.

Aun cuando el establecimiento de los parques industriales se ha asociado a muchos objetivos, como ya se mencionó, dos de ellos han recibido la mayor atención en la mayoría de los países que han utilizado este instrumento para promover el desarrollo económico: 1) la descentralización industrial de las regiones metropolitanas, y 2) la promoción del desarrollo regional en las áreas menos desarrolladas.

Una breve revisión de la experiencia mundial de los parques industriales conduce a resultados insatisfactorios. En realidad estos desarrollos han sido medidas débiles para guiar la localización industrial e insuficientes para inducir y/o fortalecer el desarrollo regional. Además de ser parte de políticas contradictorias y temporales, la construcción de los parques industriales se ha relacionado más con interacciones de intereses y presiones de corto plazo que con objetivos bien definidos de largo plazo. Pase a que estos juicios se refieren más a los países menos industrializados, también tienen vigencia en los más desarrollados.

Descentralización industrial de las regiones metropolitanas

La presencia de parques industriales en regiones atrasadas no ha sido suficiente para cambiar la localización de las actividades industriales lejos de los centros ya industrializados. Las empresas promovidas por los parques se han concentrado primordialmente en estos centros o sus alrededores. Ésta es la experiencia de la India, donde sólo tres ciudades —Madrás, Bombay y Ahmedabad— contabilizaron juntas el 30% del empleo total creado hasta 1980 (Gobierno de la India, 1980; Datta Chaudhuri, 1980; Saha, 1983), y de Brasil, donde dos estados, Rio de Janeiro y Minas Gerais, concentraron en este año cerca de un tercio de los parques industriales del país (Cunningham, 1982).

Los desplazamientos a las áreas periféricas no sólo son pocos, sino que probablemente la mayoría de ellos no se debe al establecimiento de los parques. En el caso de México, la selección de ciudades intermedias para albergar los parques ha originado críticas en el sentido de que el número de empresas estable-

cidas en ellos es similar al que se hubiera presentado de cualquier manera (Garza, 1983). El trabajo de campo del autor muestra que con mucha frecuencia los factores personales explican la localización de las empresas: amistad de los empresarios con políticos; encuentros informales en restaurantes de hoteles “bonitos”, o reuniones formales de funcionarios con industriales con fines diferentes a la promoción de los parques, y una fuerte intención personal de los gobernadores para industrializar sus estados. Se ha sostenido que estos aspectos tienen poco que ver con la disponibilidad de parques industriales. Al estudiar las decisiones de localización de las empresas metropolitanas hindúes en áreas de menor desarrollo, Sekhar (1983) indicó que muchas de ellas se tomaron en función de las materias primas y no de los incentivos ofrecidos (incluyendo los parques).

En un informe para el Departamento de Comercio e Industria del Reino Unido (CEC, 1985) se indica que los parques industriales son el instrumento de política industrial regional con los mayores niveles de costo-eficiencia para atraer inversiones a “localidades problema” (áreas menos desarrolladas). Se sostiene que los parques son capaces de atraer, ellos solos, empresas a regiones con alto desempleo sin que se afecten negativamente sus ganancias y sus procesos de ajuste de largo plazo (Slowe, 1981). El informe estima que alrededor de 12-14% del empleo generado por los establecimientos industriales en las áreas de menor desarrollo de la Gran Bretaña se debe a la presencia de los parques. Se argumenta que la política regional se vería muy menguada sin ellos.

Sin embargo, otros estudios señalan que para los industriales los incentivos —incluidos los parques industriales— nunca parecen ser suficientes y que se les atribuyen cambios de localización que de cualquier manera van a ocurrir (Manners, 1976; Goldsmith, 1978; Schofield, 1979; Pickvance, 1981). La influencia de los parques, expresada principalmente por la rápida disponibilidad de espacio industrial, podría no ser una limitante para que las empresas se establecieran donde lo hicieron (Ashcroft y Taylor, 1977; Tyler, 1980). Esto es más significativo si se toma en cuenta que no todos los movimientos a áreas prioritarias se explican por la política regional (Massey, 1984; *The Economist*, 10 de noviembre, 1984, p. 26).

Por lo que se refiere al caso irlandés, el análisis de los par-

ques industriales debería entenderse más en el contexto de una estrategia nacional de desarrollo económico mediante una industrialización exógena que en el de una orientada a disminuir las disparidades regionales (como en la mayoría de los países). Ello no quiere decir que éstas no existan; lo que pasa es que se han subordinado a los problemas económicos nacionales básicos (Eustace, 1980; Yuill y Allen, 1982). La influencia real de los parques industriales en Irlanda puede considerarse limitada. Primero, porque su inclusión en el paquete de incentivos ofrecidos no es un factor determinante. Segundo, porque con todo y lo altamente generosos que son, los incentivos industriales no explican por sí mismos el establecimiento de las filiales extranjeras en Irlanda (Perrons, 1979; Dunford y Perrons, 1984).

Promoción del desarrollo regional

Independientemente del país de que se trate, la influencia de los parques industriales en el estímulo del desarrollo regional ha sido todavía más limitada. Solamente una minoría de las empresas registradas se ha establecido en los parques de la India (Gobierno de la India, 1980; Saha, 1983) y de México (Martínez del Campo, 1985). La mayor parte del empleo generado ha correspondido a los centros ya industrializados. Cuando la localización de los parques coincide con ciudades, como en México, muchos de los “nuevos” empleos ya existían y solamente se relocalizaron en los parques, o son empleos cuya existencia no se explica principalmente por la presencia de los parques. Aun el empleo generado exclusivamente por éstos con frecuencia desplaza actividades locales y por consiguiente el impacto económico regional disminuye (CEC, 1985). Finalmente, el empleo adicional neto todavía debe sujetarse a un análisis cualitativo.⁵

Se ha demostrado en los países más industrializados que las empresas que se establecen en los parques industriales de regiones atrasadas —donde existen altos niveles de desempleo— no

⁵ En términos de empleos, salarios, nivel espacial de reclutamiento, calificación de la fuerza de trabajo, estatus organizacional de las empresas (independientes o filiales). Los efectos adversos de las filiales han sido ampliamente documentadas en el Reino Unido (Castree, 1966; Townroe, 1974; Spooner, 1974; Clark, 1976; Edwards, 1983).

ven afectados sus márgenes de ganancia. Sin embargo, la contribución global de esas empresas a la economía regional es extremadamente pequeña. Además de los empleos creados de manera directa en la construcción de la fábrica o por la empresa, el impacto de una fábrica especulativa de 1 000 pies cuadrados, localizada en un pequeño pueblo de un área previamente dedicada a la minería, no genera más de un empleo adicional en el pueblo, y quizás algún otro en algún lugar de la región. Éstos fueron hallazgos de Slowe (1981) al evaluar el Programa Británico de Parques Industriales en uno de los pocos estudios en escala mundial que abordan el tema de una manera más analítica. Así pues, la contribución real de los parques es indirecta para aquellos con la necesidad más real y directa para los que están más calificados. Silvers (1970) muestra muy bien lo sensitivo de los beneficios indirectos en relación con los directos: el ingreso asignado a los estratos inferiores tiene un efecto multiplicador mayor que el que entra por los estratos superiores.

Contrariamente a las expectativas teóricas, se ha encontrado que los vínculos entre las empresas establecidas en los parques son prácticamente inexistentes. Entre los empresarios suele existir un extraordinario desconocimiento sobre los servicios que cada empresa ofrece. Una vez relocalizadas en los parques industriales, la mayoría de las empresas ha mantenido sus mercados previos y sus fuentes de insumos. Se ha encontrado que esto sucede en Gales (Castree, 1966; Bale, 1972), el área metropolitana de Chicago (Pollina, 1974), la India (Hogg, 1976) y Ecuador (Wynne-Roberts, 1976). Esta situación es congruente con los hallazgos más generales de Pred (1974; 1976), Gilmour (1974) y Bowonder y Chettri (1984). Estos autores sostienen que el crecimiento económico no se disemina exclusivamente hacia abajo de la jerarquía urbana; los vínculos pueden extenderse más allá de las inmediaciones de una localidad, aunque existan proveedores locales.

Ya se mencionó que en Irlanda los parques industriales se han utilizado como parte de un amplio paquete de incentivos tendientes a fortalecer el desarrollo económico nacional mediante el establecimiento de empresas extranjeras. Se ha tenido éxito en atraer muchas compañías, pero el desarrollo económico no ha tenido lugar. Irlanda bien puede ser la localización industrial más ventajosa de Europa (IDA, 1984b) y la Autoridad de Desarrollo

Industrial una de las agencias de desarrollo con más experiencia en el mundo, pero el país aun es uno de los más pobres de Europa (Dunford y Perrons, 1984) y el único considerado enteramente como área periférica por los programas de asistencia de la Comunidad Económica Europea. Mientras que la inversión adicional tiene un impacto limitado en la creación de empleo,⁶ los importantes incentivos que se ofrecen para influir en la localización hacen todavía más ricas a algunas de las más ricas compañías del mundo (Perrons, 1979).

En 1978 la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) realizó una evaluación —basada en encuestas enviadas a gobiernos— de parques industriales en países en vías de desarrollo (UN, 1978a; b). Los hallazgos confirman lo que ya se ha mencionado. Con muy pocas excepciones, el efecto de los parques industriales refleja: a] poco éxito en atraer industrias a áreas urbanas, semiurbanas y rurales; b] limitadas mejorías tanto de las empresas como de la fuerza de trabajo; c] leve activación de la economía local; d] escasa diferencia en la actuación entre las empresas ubicadas en los parques y las que están fuera de ellos, e] algunos ahorros de capital en las empresas de los parques.

En la evaluación también se señalan las principales causas de estos resultados insatisfactorios: a] objetivos poco realistas; b] ausencia de coordinación con otros programas de desarrollo; c] inadecuado soporte de otras instituciones; d] deficiente planeación, y e] actitudes gubernamentales vacilantes. De manera particular, la desatención de la infraestructura social es una explicación de los resultados insatisfactorios de la mayoría de los programas de parques industriales. Estas conclusiones difieren mucho de los métodos positivos para estimular el crecimiento industrial (Bredo, 1960, 6). Paradójicamente, algunos de los cursos equivocados que se siguieron también se identificaron entonces como errores que deberían evitarse.⁷ Parece que tales adverten-

⁶ La IDA estimó que hasta 1983 las empresas extranjeras generaron más de 75 000 empleos (IDA, 1984a). Sin embargo, Dunford y Perrons (1984) sostienen que solamente 30% de los empleos aprobados por la IDA entre 1970 y 1978 permanecían en 1981.

⁷ Ver a Bredo mismo en el caso de los parques industriales; al nivel más general de proyectos de desarrollo, el trabajo clásico de Waterston (1965, especialmente el capítulo 9).

cias fueron innecesarias; al menos eso lo indica la práctica de poner en marcha programas de parques industriales.

Los parques industriales y su contexto de análisis

Se considera que en cierta medida los resultados tan pobres obtenidos se explican no por una formulación deficiente de política, sino por conceptos básicos que no se han abordado adecuadamente. Los parques industriales se han asociado con demasiada frecuencia a objetivos no bien definidos y que en muchos casos se preveía alcanzar simultáneamente. El mismo enfoque con la misma orientación estática, tal como se ha adoptado en muchos países, no puede emplearse indistintamente para diferentes propósitos. No hay nada malo con el uso de los parques industriales en sí; el problema es que se han considerado expectativas irrealistas. Todavía, y a pesar de las lecciones de la experiencia, los planificadores de diferentes países esperan que el mero establecimiento de parques industriales traerá automáticamente consigo: a) descentralización industrial a áreas favorecidas por los políticos (y no necesariamente por los empresarios); b) promoción del desarrollo industrial regional en todo el país; c) renovación urbana, y d) inducción del desarrollo tecnológico, entre otros objetivos. La presencia de los parques puede conducir a tales objetivos sólo si aquéllos se ubican en el contexto de una estrategia global concebida para tales propósitos.

Por lo que se refiere al objetivo de estimular el desarrollo industria regional, el establecimiento de parques industriales se asocia comúnmente a una política industrial, la cual, a su vez, descansa en el supuesto de que las inversiones rápidas son suficientes para regenerar un aparato industrial tradicionalmente ineficiente. Es obvio que si tal aparato presenta una serie de limitaciones básicas que reflejan las del sector industrial y de la economía en general, el solo establecimiento de parques industriales no puede eliminar esas dificultades y traer consigo el progreso. En las palabras de Barthelemy, “el desarrollo de áreas menos desarrolladas y rurales es, por supuesto, un objetivo importante, pero ello no debería significar el desarrollo de industrias nuevas, mientras que las existentes acusan graves dificultades o están al borde del colapso” (1978, 280-282).

Aun si el desarrollo industrial tiene lugar, no hay garantía

de que los beneficios se esparcirán alrededor de los parques. El desarrollo industrial no es equivalente al desarrollo económico. Así, la atención debería centrarse en el bienestar de la gente más que en los lugares. Los efectos combinados de la descentralización industrial con un crecimiento industrial regional adicional (que puede o no ser influido por la primera) bien pudiera empeorar las condiciones existentes en las áreas periféricas. Si éste es el caso, una estructura espacial centralizada y una base industrial regional incipiente pueden ser preferibles (Smith, 1985). El papel de los parques industriales, desde esta perspectiva, se ve claramente limitado por la escala y la complejidad de los asuntos que se abordan.

Comúnmente los parques industriales en todo el mundo se han usado en estrategias nacionales de desarrollo urbano, orientadas principalmente hacia las ciudades intermedias. Sin embargo, estas estrategias operan en un marco institucional muy complejo y disperso. Por otra parte, se conoce muy poco acerca de la manera en que las ciudades secundarias crecen y sobre el papel preciso que éstas desempeñan en una política nacional de desarrollo urbano-industrial (Richardson, 1981; Rondinelli, 1983; Mathur, 1984; De Mattos, 1983a). Éste es el contexto en que se debe analizar cualquier contribución de los parques industriales. A menos que las complejidades involucradas se tomen en cuenta, el diseño de estas estrategias parece más factible en el papel que en la realidad (Richardson, 1982; Friedmann, 1982).

Durante los últimos años se han establecido parques industriales avanzados como un instrumento para fortalecer la alta tecnología, así como el desarrollo económico regional, tomando una de las varias formas de lo que se está presentando como el fenómeno de los parques científicos (*Financial Times*, informe especial, 30 de noviembre, 1985; Taylor, 1985). Sin embargo, lo que se debería considerar es la contribución real de los parques al desarrollo tecnológico y la de éste al desarrollo regional. Usualmente, el vínculo entre los parques industriales y la alta tecnología han sido las universidades e institutos de enseñanza e investigación superior. No obstante, aun en los países más industrializados, donde algunas veces —y en pocos lugares— coinciden las actividades de alta tecnología y la proximidad territorial a los centros de investigación, la emergencia del desarrollo tecnológico no se debe completamente a tales centros.

Las experiencias conocidas de diferentes países subrayan la existencia de muchas ideas en el papel y muy poco sobre bases firmes. Por cada lugar que tiene las condiciones necesarias y suficientes hay otros muchos que carecen de una base apropiada (Hall y Markusen, 1985). La experiencia de los Estados Unidos, donde se establecieron los primeros parques científicos, indica que estos desarrollos no ocurrieron de la noche a la mañana. El parque de Standford mismo no se llenó hasta 1979, unos 20 años después de su fundación. En general, la mayoría de los parques han permanecido vacíos y/u ocupados por actividades distintas a las de investigación (*Financial Times*, 30 de noviembre, 1985). Como señala Oakey (1985), en el Valle del Silicio parece haber muy poca conexión entre las empresas más innovadoras del área de la bahía y los vínculos extensivos locales o nacionales con las instituciones de investigación (internas o externas), aun si estas empresas se localizan en el valle, a menos de 10 kilómetros de la Universidad de Standford. Lo que iba a desarrollar el Mezzogiorno en Italia, y convertirse en "el acceso a la sociedad de información europea", cambió gradualmente a un área poblada principalmente por fuerza de trabajo campesina y no calificada. En la mayoría de los casos, los parques tecnológicos son poco más que pruebas sobre parques industriales para ver si estos desarrollos tecnológicos pueden trasladarse exitosamente a nuevas aplicaciones industriales (*Financial Times*, 30 de noviembre, 1985).

El caso británico presenta una situación similar. A la fecha, los parques científicos han tenido un resultado mixto en vincular la industria con la universidad (*Financial Times*, 24 de septiembre, 1987). No es sorprendente que los vínculos potenciales con las universidades y otras instituciones de educación superior se encuentren casi al final (séptimo lugar) de una lista de nueve motivaciones consideradas por las empresas para establecerse en los parques científicos, pero es algo asombroso que poco menos de la mitad (45%) de las industrias en parques científicos considere como probable una relocalización en un parque industrial. Aun el parque científico de Cambridge no fue esencial en el establecimiento de vínculos entre las empresas y la investigación de la universidad, sino que proporcionó el marco de una institución mundialmente famosa. En cualquier caso, la clave del éxito del parque de Cambridge recae no en el parque como tal, sino

en las condiciones prevalecientes con anterioridad a su establecimiento (*Financial Times*, 30 de noviembre, 1985).

Este punto se ilustra mejor con el suceso anómalo del Parque Científico de Bichwood en Warrington, ya que éste no se asoció con ninguna institución pública de investigación sino con la corporación de desarrollo de la nueva ciudad. Así, una localización fuera de los parques no implica que una empresa quede excluida de la experiencia universitaria. Al final, la práctica muestra que los parques con más probabilidades de éxito son aquellos asociados con universidades que ya tenían una colaboración tradicional con la industria. Los parques científicos comienzan ciertamente a ofrecer resultados, pero esto ocurre después de un periodo de incubación de 15 años, y después de invertir hasta 1987 alrededor de 100 millones de libras esterlinas, dos tercios de los cuales fueron proporcionados por el sector público.

Estos desarrollos, como quiera que se definan, representan sólo una manera de fortalecer el desarrollo tecnológico. Los parques científicos y tecnológicos deberían considerarse junto con otros esfuerzos y situaciones que pudieran limitar las actividades de alta tecnología (tales como el financiamiento de las empresas). Y esto tiene que considerarse en la formulación de cualquier política económica, sea ésta regional o nacional (Taylor, 1985; Oakey, 1985). Por otra parte, la experiencia conocida muestra que los beneficios del desarrollo tecnológico sobre la economía de las regiones no son evidentes por sí mismos. Al contrario, el impacto de la alta tecnología con frecuencia ha sido insignificante, limitado o aun regresivo (Oakey, 1979, 1983; Gibbs, 1983; Massey, 1984; Zukin, 1985).

Más todavía, el mercado asociado con las actividades de alta tecnología es demasiado sensitivo y volátil, característica que debería tomarse con cuidado a efecto de no colocar toda la economía de una región sobre una base tan frágil. La experiencia muestra que los lugares más diversificados están en una mejor posición de sortear los peores efectos de la recesión.⁸

Finalmente, algo que tiene que subrayarse es el carácter contradictorio de la mayoría de las iniciativas de alta tecnología en

⁸ Ver también *The Financial Times*, informes regionales del 23 de septiembre y 2 de diciembre de 1985, así como *The Times*, informe especial, 1 de noviembre de 1985.

relación con la política urbano-regional. Al favorecer con políticas de ciencia y tecnología las mismas áreas que la política regional tradicional ha tratado de limitar, todo el asunto se convierte en una ironía para las políticas urbano-regionales. Esta experiencia pertenece a los países más industrializados, pero las lecciones bien pueden aplicarse a otras naciones con menor desarrollo.

La localización industrial en la nueva división internacional del trabajo

La situación económica existente y las tendencias que están surgiendo dan lugar a un patrón muy complejo de localización industrial en el que viejos criterios localizacionales —como el mercado y los costos de transporte— coexisten, de maneras diferentes, con los más nuevos atributos de la reestructuración industrial nacional e internacional.

Esta reestructuración cambia los procesos productivos hacia diferentes lugares y los modifica. En particular en la nueva división internacional del trabajo (NDIT) la movilidad a las áreas periféricas es una medida común (Storper y Walker, 1983; Massey, 1984). La experiencia de los países industrializados muestra la ocurrencia de localizaciones descentralizadas escogidas por decisiones corporativas autónomas. Si estos movimientos coinciden con la política regional, los incentivos ofrecidos representan una razón adicional para que el capital se localice donde lo iba a hacer de todas maneras (Cannon, 1975; Green, 1977; Massey, 1978; *The Economist*, 10 de noviembre de 1984). En la Gran Bretaña muchos empleos “habrían ocurrido de cualquier manera, y simplemente fueron movidos alrededor del país para asentarse donde los frutos fueran los mejores” (*The Guardian*, 2 de noviembre, 1984, p. 16).

La decisión localizacional de establecerse en una ciudad o lugar en particular sigue líneas más normativas (Hamilton, 1974). Y es en este punto que la disponibilidad de un parque industrial puede o no influir en la localización. En su estudio, Slowe mismo estaba consciente de que las fábricas especulativas eran eficaces para guiar la localización intrarregional, pero que al nivel interregional la fuerza de trabajo podría ser más importante. “Los nuevos capitanes de la industria son atraídos a lugares todavía no tocados por las viejas tradiciones: lugares previamente agrarios y pequeños pueblos, con un buen ambiente físico y social

y con buenas comunicaciones con el resto del mundo” (Hall y Markusen, 1985, 147). La localización de las corporaciones transnacionales en la Irlanda rural, en particular, está revolucionando de algún modo lo que se conoce sobre localización industrial. Según este nuevo patrón, que implica un nivel básico de provisión de infraestructura, las empresas están en la posición de localizarse en las áreas periféricas y ya no en las grandes conurbaciones. Como menciona Taylor: “La era de la vieja ciudad industrial bien pudiera estar ya terminada” (1985, 135).

CONCLUSIONES

Aun cuando la provisión de infraestructura por mucho tiempo se ha relacionado con el desarrollo regional, todavía hay muchas interrogantes que esperan una explicación, particularmente en relación con una estrategia de parques industriales que busca la descentralización industrial y el desarrollo regional. Si como lo sostienen Diamond y Spence (1984), diferentes regiones requieren diferentes provisiones de infraestructura, es necesario saber cómo un programa estático basado en la oferta (como en el caso de los parques industriales) toma en cuenta estas variaciones y, en términos generales, cómo un proyecto en particular afecta a un área determinada y a otros proyectos.

Algunos avances teóricos sugieren que la infraestructura genera desarrollo económico y que es indispensable la provisión de componentes de infraestructura social. También se menciona, sin embargo, que en una situación de recursos escasos hace falta más investigación sobre el tipo de infraestructura y dónde, cuándo y en qué escala se la va a utilizar. Quizás la cuestión no es si la infraestructura conduce al desarrollo regional, pero una en la que la provisión de infraestructura se ajusta a los objetivos específicos del desarrollo que se persiguen. Y en este caso, el programa de parques industriales es un buen candidato para investigar. Se encontró que existe un gran vacío entre el cuerpo teórico de los parques industriales (el cual de todos modos es limitado) y las situaciones reales. Los desarrollos actuales difieren considerablemente de los del pasado. Y estos cambios tienen que incorporar-

se a un marco conceptual actualizado que guíe la toma de decisiones.

Parece que el establecimiento de parques industriales no ha sido eficaz para alcanzar los objetivos más relevantes, la descentralización industrial y el desarrollo regional. La mera presencia de los parques no ha sido suficiente para modificar las decisiones localizacionales lejos de las regiones ya industrializadas. Los movimientos a áreas periféricas no solamente son pocos, especialmente en el caso de los países menos industrializados, sino que además no se producen por la disponibilidad de los parques. Para algunos, los incentivos asociados con estos pocos movimientos (incluyendo a los parques industriales) nunca parecen ser suficientes y se asignan a movimientos que de todos modos van a ocurrir en cualquier otro sitio. Por otra parte, la influencia real de los parques en el estímulo del desarrollo regional ha sido más limitada. También parece haber consenso en que inducir empresas a regiones prioritarias —que normalmente tienen altas tasas de desempleo— no va en contra de la rentabilidad de esas empresas; aun cuando su contribución global a la economía regional sea extremadamente pequeña.

Las causas principales de estos alcances tan cortos fueron también indicadas; la mayoría de ellas no se relaciona con el establecimiento mismo de los parques industriales. La presencia de un parque puede no ser suficiente para alcanzar objetivos simultáneos. No hay nada malo en el uso de parques, pero sí con las expectativas irreales y dudosas que se han depositado sobre ellos. Sin lugar a dudas, la disponibilidad de estos instrumentos puede llevar a estos objetivos siempre y cuando se les ubique dentro de una estrategia global concebida para tales propósitos. La sola presencia de los parques industriales no puede contrarrestar las fuerzas centrípetas de las regiones metropolitanas, ni eliminar las limitaciones estructurales que aquejan a las áreas periféricas. Y aun si el desarrollo industrial tiene lugar, esto no es equivalente a desarrollo económico. En este contexto, una estructura descentralizada puede empeorar las condiciones existentes en las áreas periféricas. La escala y complejidad de estos asuntos va más allá del mero establecimiento de los parques industriales.

Dada la moda actual por los parques científicos y los esfuerzos destinados al desarrollo tecnológico como un instrumento de desarrollo económico regional, se ha colocado cierto énfasis en

la relación entre los parques industriales y el desarrollo tecnológico y entre éste y el desarrollo regional. En ambos casos, se mencionó, es necesaria una gran claridad en el análisis. Los parques industriales avanzados (junto con otros desarrollos e iniciativas de parques científicos) representan solamente un elemento para inducir y/o fortalecer el desarrollo regional. Además, el mercado de la alta tecnología es demasiado sensible y volátil para colocar toda la economía de una región sobre una base tan frágil. Y los beneficios del desarrollo tecnológico para la economía regional no son de por sí evidentes. Finalmente, tiene que señalarse que el carácter de la mayoría de las iniciativas de alta tecnología va en contra de la política urbano-regional.

Las características localizacionales de la NDIT están contribuyendo a una nueva localización industrial en la que coexisten, de diferentes maneras, factores localizacionales tradicionales con los más nuevos atributos de la reestructuración industrial nacional e internacional. A este nivel, la disponibilidad de un parque industrial puede tener un papel todavía más marginal. Finalmente, como conclusión global, la inadecuada realización de inversiones basadas en meras creencias puede resultar en un desperdicio de recursos, en una escala todavía más grande que la observada hasta la fecha. El trabajo empírico riguroso puede disminuir esto y ayudar a desarrollar un marco conceptual que se ha quedado muy a la zaga de la práctica.

3. PARQUES INDUSTRIALES: METODOLOGÍAS DE EVALUACIÓN

En este capítulo se discute la metodología para evaluar el programa mexicano de parques industriales. En primer término se revisa la literatura sobre investigación evaluativa. Esto se hace desde un marco de arriba hacia abajo: se evalúan, primero, la política pública, en seguida la regional y por último los parques industriales. Se considera que la teoría relacionada con el efecto de la sustitución proporciona herramientas para abordar la cuestión evaluativa que origina esta investigación: ¿qué habría ocurrido en la ausencia de la política? Se concluye que el trabajo de campo era necesario para manejar las cuestiones impuestas por este trabajo; esto se discute en la segunda parte del capítulo.

EVALUACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA

Es importante enmarcar la investigación en el contexto de la evaluación de la política pública. De esta manera es posible construir un marco global como punto de partida, del cual se vaya bajando en la escala del análisis. El propósito es evitar los problemas que se encuentran con frecuencia en las evaluaciones de políticas específicas —que toman como dado el ambiente en el que estas políticas se formulan y ponen en práctica— así como beneficiarse del amplio y rico material existente sobre evaluación de la política pública.

Evaluación experimental

En gran medida las políticas gubernamentales se han evaluado mediante “enfoques experimentales”; sin embargo, la tarea de

separar los efectos de estas políticas es muy difícil precisamente por su naturaleza científica (figura 3.1). Algunos de los problemas más serios a que usualmente se refiere la literatura se muestran en el cuadro 3.1. Pero, más que nada, el asunto que presenta las mayores dificultades es el del control mismo porque lleva directamente a la cuestión fundamental de cualquier estudio de evaluación: ¿qué habría pasado en la ausencia de la política o variable en investigación? A falta de una adecuada base de datos o controles tal comparación es difícil y con frecuencia casi imposible. Todas estas limitaciones hacen muy problemático determinar si los programas son exitosos o no.

CUADRO 3.1

Limitaciones en la aplicación de una metodología de diseño experimental

<i>Naturaleza de la limitación</i>	<i>Fuentes</i>
1. Teórica	
• Las bases teóricas de la política que se evalúa y de la misma evaluación de políticas son generalmente débiles	Sorg, 1981; Issaev <i>et al.</i> , 1982
2. Determinación de propósitos y objetivos	
• Muchos programas operan sin objetivos	Wholey, 1976
• Los objetivos a menudo los establecen los investigadores, cuando en estricto rigor deberían ser preocupación de los tomadores de decisiones	Wholey, 1976
• Los objetivos cambian en el curso de la puesta en práctica	Foster y Easton, 1981
• Los objetivos no siempre pueden cuantificarse satisfactoriamente	Kramer, 1975
3. Tratamiento y grupos seleccionados	
• Los tratamientos no pueden especificarse claramente	Bozeman y Massey, 1982

CUADRO 3.1 (continuación)

<i>Naturaleza de la limitación</i>	<i>Fuentes</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Los efectos indirectos y no intencionales son algunas veces más significativos que los directos 	Bozeman y Massey, 1982
<ul style="list-style-type: none"> • Las acciones tienen consecuencias en personas que no están directamente involucradas 	Frohoc, 1979
4. <i>El escenario controlado</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Es difícil introducir procedimientos experimentales en la investigación experimental 	Cook y Scioli, 1975
<ul style="list-style-type: none"> • Incapacidad para considerar efectos de acciones "no tomadas" 	Cook <i>et al.</i> , 1980
<ul style="list-style-type: none"> • Las comparaciones "antes y después" son deficientes o no factibles 	Alterman <i>et al.</i> , 1984; Greer y Greer, 1982
<ul style="list-style-type: none"> • Las dimensiones temporales de los componentes no necesariamente corren de manera paralela 	Issaev <i>et al.</i> , 1982
<ul style="list-style-type: none"> • Es difícil precisar que un factor dado afecta los productos 	Greer y Greer, 1982
<ul style="list-style-type: none"> • La selección de un sitio ignora otros programas para los mismos grupos 	Sorg, 1981; Greer y Greer, 1982
5. <i>Aplicación del tratamiento del programa</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Una serie de problemas con los datos dificulta la aplicación y comparación del escenario (bases de datos débiles, limitaciones de las fuentes nacionales frente a las locales, información recogida por alguien más para propósitos diferentes) 	Johnson y Pierce, 1975; Rosenthal, 1984; Greer y Greer, 1982
<ul style="list-style-type: none"> • Los resultados del experimento podrían no ser válidos para otras situaciones 	Cook y Scioli, 1975; Rosenthal, 1984
6. <i>Determinación de los impactos totales y del logro de los objetivos</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Difícil evaluar los impactos totales 	Cook y Scioli, 1975

CUADRO 3.1 (conclusión)

<i>Naturaleza de la limitación</i>	<i>Fuentes</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Difícil arribar a conclusiones definitivas: algunos propósitos de algunos grupos se alcanzan mientras que otros se ven adversamente o no del todo afectados 	Alterman <i>et al.</i> , 1984
7. <i>Aspectos de costos</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Dificultad para rastrear todos los costos de los gastos 	Greer y Greer, 1982
<ul style="list-style-type: none"> • Muy poca atención en los aspectos distribucionales 	Cook y Scioli, 1975
8. <i>Análisis y presentación de resultados</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Falta de análisis cualitativo 	Issaev <i>et al.</i> , 1982
<ul style="list-style-type: none"> • La investigación experimental se desvincula de la política y de la toma de decisiones 	Maclennan, 1981; Massey y Meegan, 1985
<ul style="list-style-type: none"> • Separación poco clara de los hallazgos de la investigación y las conclusiones y/o recomendaciones normativas 	Maclennan, 1981; Massey y Meegan, 1985
<ul style="list-style-type: none"> • Dificultad para comprender los resultados 	Jones, 1983

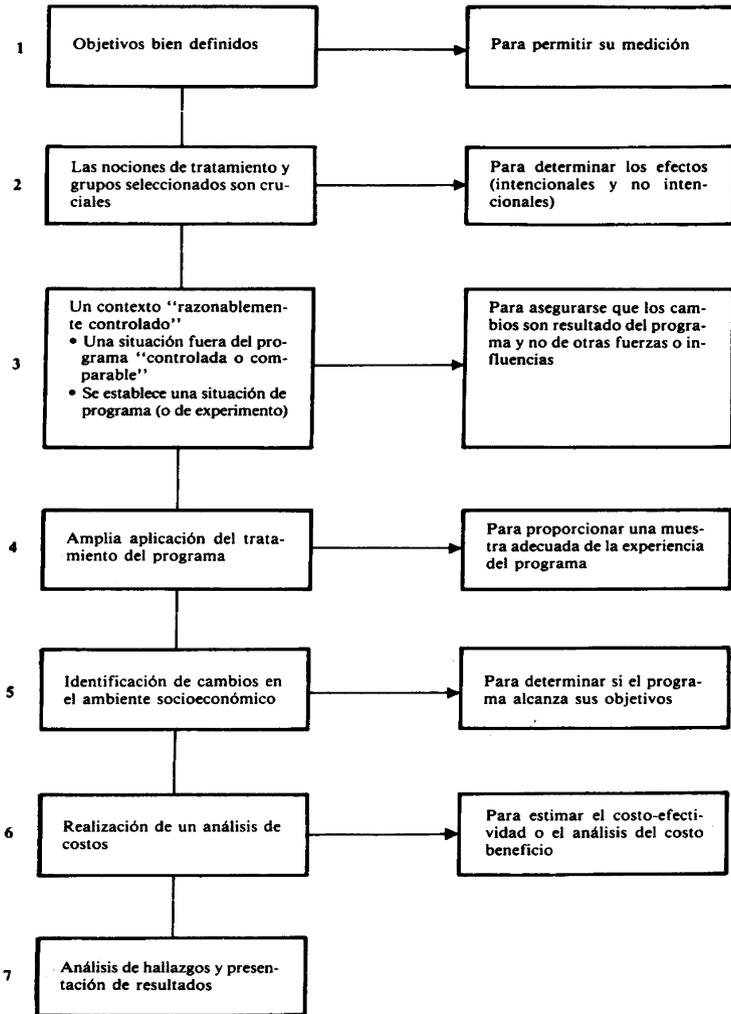
Evaluación cualitativa y de procesos

Como una respuesta a los problemas anteriores, existe un fuerte llamado para ir más allá de la mera persecución de objetivos cuando se está evaluando el impacto de los programas (Jones, 1983; Alterman *et al.*, 1984). No hacerlo puede ser injusto para el programa que se evalúa (Rosenthal, 1984). Este cambio en la investigación evaluativa se conoce como metodología cualitativa y/o enfoque de evaluación de procesos (Morehouse, 1972; Fisher, 1980; Sharp, 1981). Ésta destaca el mundo complejo de cómo se formulan las políticas (Nagel, 1980) y ponen en operación en el campo, a efecto de entender cómo se generan los productos (Goldenberg, 1983).

La evaluación cualitativa se preocupa más de los procesos

FIGURA 3.1

El enfoque experimental en la evaluación de programas



Fuente: basada en Morehouse, 1972; Cook *et al.*, 1980; Scioli, 1980, y Sharp, 1981.

envolventes que ocurren naturalmente que de las estrategias manipulativas, contrastando con la situación del control estándar de los diseños de evaluación experimental. Debido a estas características se considera que la evaluación de procesos es una alternativa al enfoque "científico" (Alterman *et al.*, 1984). Al margen de la metodología empleada quizás sea factible aplicar un enfoque combinado; el punto es que todavía es necesario estimar los efectos de las acciones no tomadas para entender mejor las implicaciones de las que se emprendieron.

EVALUACIÓN DE POLÍTICA REGIONAL

La evaluación de la política regional ha sido ampliamente investigada; por ello esta sección se centra solamente en los aspectos básicos. Las metodologías para dicha evaluación se dividen comúnmente en indirectas, parciales y comprensivas (Diamond y Spence, 1983). De particular relevancia es la distinción entre la segunda y la tercera: una metodología parcial subraya el efecto específico de una política sobre propósitos ya acordados, pero sin intentar considerar todo el rango de costos y beneficios que implica una evaluación comprensiva. La evaluación de la política regional usualmente se ha centrado en el movimiento de empresas a regiones prioritarias y en el impacto de esas empresas en la economía regional. Estos dos aspectos se consideran a continuación.

El movimiento de empresas a regiones prioritarias

Moore y Rhodes (1976) definen un movimiento como la apertura en una nueva localización de un establecimiento manufacturero cuyo origen está en otra parte (p. 17). Para evaluar este movimiento se han considerado dos enfoques principalmente: el microanálisis del comportamiento de las empresas, que acude a técnicas de encuestas, y el macroanálisis, que usa información agregada (Diamond y Spence, 1984). El componente más analítico de este último es el análisis de multirregresión que considera

la influencia de los instrumentos de política regional y de otras variables como factores mayores en el movimiento de las empresas.

Sin embargo, el uso de esta técnica no está exenta de problemas. La relación estadística que se implica, por ejemplo, no necesariamente refleja causalidad, precisamente por la existencia simultánea de direcciones reversivas de patrones de impacto espacial (Nijkamp y Van Pelt, 1983). Otras críticas se han dirigido hacia la técnica estadística misma (Folmer, 1980) que no es capaz de tomar en cuenta que los instrumentos de política regional, cada uno de los cuales puede tener más de una función, se encuentran superpuestos. Finalmente, se tienen problemas con las aplicaciones prácticas. No obstante, el valor de este análisis de multirregresión radica en la cuantificación que proporciona, al explicar el movimiento de las empresas.

Las limitaciones de los estudios micro están bien documentadas; el uso de cuestionarios es el enfoque preferido, si bien presenta varias dificultades, como elevada subjetividad, inconsistencia en las respuestas, insuficiente información de preguntas abiertas-cerradas. Además, parece existir la tendencia a que los empresarios subestimen las cifras (Lavell, 1971; Mattheus, 1977), dada su suspicacia por el manejo gubernamental de la información. Su valor reside, sin embargo, en que pueden estar más cerca de una situación real. El informe del CEC (1985) sobre fábricas especulativas en el Reino Unido usó ambas técnicas con relativamente buenos resultados. El informe concluye que precisamente 12% de todo el empleo en estas fábricas no se habría creado sin los parques industriales (11.4% usando una técnica estadística, contra 12.3% empleando una encuesta).

Los factores localizacionales merecen un comentario debido a la gran atención que han recibido en esta discusión. Aun cuando el factor de los costos regionales en general y el de la infraestructura en particular influyen en el capital, son insuficientes para explicar el movimiento empresarial (Lloyd y Shut, 1985).

Los factores localizacionales pueden ser importantes en algunos casos, pero irrelevantes en otros. Ellos mismos no pueden ser la explicación. Son los procesos y no los factores los que la proporcionan. Pueden ser importantes si se consideran en el contexto más amplio del proceso de producción.

Análisis del impacto sobre la economía regional

Al comentar la metodología de Moore y Rhodes (1976), Dessant y Smart (1977) consideraron que el número agregado de empleos no era un indicador suficiente para medir la eficacia de la política regional, aun sin considerar la insatisfacción en estos empleos como el efecto de la política. Para ellos, los beneficios en una región se verían reducidos considerablemente si tales empleos se asignan a la gente, lugares e industrias equivocados. En este contexto, la preocupación no es solamente por el movimiento de empresas sino también por los aspectos cualitativos de la generación de empleos.

No todas las inversiones permiten que los residentes aprovechen las nuevas oportunidades; los cambios específicos en las actividades económicas requieren una fuerza de trabajo que también tenga habilidades específicas, ninguna de las cuales puede encontrarse disponible localmente (Menchik, 1980). O, lo que es peor, puede darse el caso de que empresas que lleguen a la localidad afecten adversamente la estructura regional de producción existente (Lloyd y Schut, 1985). En cualquier caso, no se satisfacen las aspiraciones sociales de los desempleados porque la contribución real es indirecta para ellos y directa para los trabajadores más calificados (Slowe, 1981). Silvers (1970) muestra claramente que el ingreso asignado a aquellos con mayor capacidad económica tiene menores efectos multiplicadores. El aspecto distribucional de las políticas de inversión tiene que considerarse en las metodologías del análisis del impacto (Gwillian, 1970; Carnermark, 1979).

Para Mackay (1979) las cuestiones más interesantes y difíciles son las que se relacionan con el efecto de la política regional en el tiempo. De esta manera, el empleo temporal como resultado de la política regional, que desaparece en un periodo corto de tiempo, no es una respuesta clara al declive estructural. Las ventajas o desventajas relativas de las regiones y su influencia en el movimiento de empleos y personas no son estáticas (Menchik, 1980). El efecto total de un instrumento de política, por lo tanto, es consistente en todos los efectos sobre la economía regional en todos los periodos (Folmer, 1980). Para Massey (1979a, b), el problema es todavía más complicado debido a que la economía de un área dada refleja en cualquier tiempo la com-

binación de complejas sucesiones de papeles en el contexto más amplio de la división nacional e internacional del trabajo. Como se ha demostrado, se puede concluir que el simple movimiento de empresas a áreas prioritarias no trae *per se* incrementos en el bienestar de aquellos que supuestamente se benefician de esos movimientos. Esto lleva al viejo debate de que *el desarrollo en una región no necesariamente significa el desarrollo de una región* (Massey y Meegan, 1985).

Hasta esta parte del capítulo se ha dicho muy poco acerca de las técnicas utilizadas en el análisis del impacto regional. Las metodologías varían desde el simple uso de multiplicadores industriales regionales hasta complejos modelos de sistemas multirregionales. En relación con el uso de multiplicadores regionales, es útil entender la distinción entre los efectos directos, indirectos y los inducidos. Las regiones pueden verse afectadas de maneras diferentes, dependiendo de si su empleo es directa o indirectamente inducido (Bolton, 1980). Un punto que vale la pena resaltar es que si las fugas por importaciones son altas, el ingreso regional adicional generado en la segunda y subsecuentes vueltas será pequeño. Los tres métodos comúnmente usados (insumo-producto, base económica y keynesiano) proporcionan estimaciones diferentes aun para regiones pequeñas. Un detallado multiplicador de insumo-producto proporciona una imagen más clara de las probables implicaciones de un programa público sobre la economía regional en términos del producto, del ingreso, o del empleo (Pasquale y Polenske, 1980); sin embargo, cuando las ventajas de ahorrarse costos justifican una pérdida relativa de precisión, el uso de modelos keynesianos y de base económica es más deseable.

Todavía se debate mucho sobre el uso de modelos de insumo-producto en el análisis del impacto de la planeación regional (Bulmer-Thomas, 1982; Mandeville, 1983). A pesar de la cercana y gran atención (Tiebout, 1957) que les han dedicado los científicos regionales, han tenido muy pocas aplicaciones empíricas al nivel interregional (Harwick, 1971). Sus principales limitaciones son: considerables costos y esfuerzos involucrados en su construcción (Czamanski, 1969); uso de datos obsoletos (Nijkamp y Rietveld, 1984; Rose, 1984); inhabilidad para capturar los efectos retroalimentadores y la mezcla de una estructura industrial (Greytack, 1972; Shaffer, 1980), y una elevada insatisfacción con

la adaptación de matrices nacionales mediante métodos sin encuestas (Czamanski, 1969; Hewings, 1971; Stevens y Crainier, 1980; Burford y Katz, 1981).

Debido a esta última limitación del uso de matrices nacionales, en particular, se ha discutido sobre el gran uso de los métodos de encuestas para generar matrices regionales de insumo-producto. Es interesante observar el cuadro 3.2 porque el método propuesto para resolver el dilema encuesta/no encuesta coincide con las conclusiones de quienes proponen un marco multi-regional para analizar el impacto de las políticas: descomponer los principales componentes del sistema en investigación en partes manejables a efecto de tener una mejor idea de sus principales relaciones.

EVALUACIÓN DE PARQUES INDUSTRIALES

Una revisión de la literatura indica que hay muy pocos estudios que evalúen propiamente a los parques industriales. Esto es válido tanto en los países avanzados como en los menos industrializados. El papel de la tierra y de los edificios para instalaciones (de uso industrial) en el desarrollo económico ha permanecido prácticamente ignorado (Fothergill *et al.*, 1987). En la mayoría de los estudios se ha usado un enfoque micro de evaluación de política (Castree, 1966; Bale, 1972; Pollina, 1974; Mattheus, 1979). Quizás sea en el Reino Unido donde se han hecho los esfuerzos más serios para evaluar los resultados de los parques industriales. En su estudio de fábricas especulativas, y después de revisar la literatura sobre análisis de impactos, Slowe (1981) favoreció el uso de una matriz de insumo-producto junto con un cuestionario. Aunque sus resultados sólo son válidos a nivel intrarregional, cuando la localización ya está dada, el estudio demostró que la contribución de los parques a la creación de empleo es extremadamente limitada. En cualquier caso, su trabajo estuvo limitado por las pocas matrices disponibles en escala regional.

Willis (1983; 1985) considera tres métodos parciales para estimar el impacto de los programas fabriles en el empleo local. El primero estudia la estructura del empleo de una empresa an-

CUADRO 3.2

Métodos regionales de insumo-producto: el enfoque no encuesta/encuesta

<i>Argumentos</i>	<i>Alternativas</i>	<i>Fuentes</i>
<i>Contra los métodos de no encuesta</i>		
<ul style="list-style-type: none"> • Lejos de ser confiables, todavía consumen demasiado tiempo y los resultados no son generalizables 	<ul style="list-style-type: none"> • Encuesta para obtener multiplicadores de las empresas mismas 	Round, 1972; Budford y Katz, 1981
	<ul style="list-style-type: none"> • Encuesta de campo para las industrias regionales predominantes 	Czamanski, 1969
	<ul style="list-style-type: none"> • Encuesta de campo para las industrias regionales predominantes en conjunción con una matriz nacional 	Hewings, 1971; 1983
	<ul style="list-style-type: none"> • Adaptación barata de una matriz nacional, con un mínimo absoluto de trabajo de encuesta 	Stevens y Crainier, 1980
	<ul style="list-style-type: none"> • Matriz nacional, barata, con estudios micro para complementar la situación macro 	Mandeville, 1983
<i>Contra los métodos de encuesta</i>		
<ul style="list-style-type: none"> • Extremadamente costosos en términos de tiempo y dinero 	<ul style="list-style-type: none"> • Encontrar sectores o bloques en los cuales sea posible usar los métodos de no encuesta 	Bulmer-Thomas, 1982
<i>Alternativa al dilema</i>		
(especialmente para naciones en desarrollo)	<ul style="list-style-type: none"> • Énfasis en las relaciones clave de un sistema y análisis de los principales elementos 	Chatterjee y Nijkamp, 1983; Lackshman, 1984

tes y después de establecerse en un parque industrial. Las diferencias, si las hay, se deben, en teoría, al programa; sin embargo, en la práctica este enfoque ignora el empleo que habría ocurrido de cualquier modo. El segundo método compara la situación que existiría si las empresas no se hubieran establecido. Esta alternativa hipotética es difícil de instrumentar. El tercer método descansa en los juicios de los propios empresarios sobre las alternativas localizacionales que consideraron. Éste fue el enfoque del CEC (1985) y de Thomas y Drury (1987), quienes interrogaron a los gerentes de las empresas sobre las opciones localizacionales que habrían escogido en la ausencia de las fábricas especulativas.

Se considera que el informe del CEC, que constituye el trabajo empírico más comprensivo sobre los beneficios de los parques industriales, hace una importante contribución a la investigación evaluativa en tanto que divide la escala del análisis e introduce algunos elementos cualitativos al estimar la creación del empleo. El estudio se abocó a investigar hasta qué punto los empleos creados por el programa gubernamental de fábricas especulativas eran adicionales a la economía local y regional. El énfasis de este trabajo, sin embargo, es sobre la encuesta y se da mucho menos atención a la técnica estadística usada (análisis de multirregresión). Hasta donde se conoce, no hay otro trabajo que estime el efecto de los parques de una manera analítica y comprensiva. En la actualidad la evaluación más comprensiva de bienes raíces y de desarrollo industrial es el trabajo de Fothergill *et al.* (1987), quienes combinaron los hallazgos de investigaciones recientes con estudios empíricos individuales. Aun cuando las Naciones Unidas han publicado varios trabajos, en su mayoría son descriptivos y se basan en encuestas o informes de varios países.

El efecto de sustitución

El efecto de sustitución o de remplazo es de primordial importancia para evaluar los parques industriales —y de hecho cualquier otra política pública— ya que subraya la cuestión que se está abordando: ¿qué habría pasado en la ausencia de la política? Este efecto se presenta cuando el gasto público desplaza in-

versiones privadas que habrían ocurrido de cualquier manera (Rasmussen, 1980; Glickman 1980). Si ninguna actividad se hubiera generado sin el programa, se está hablando de una sustitución del cero por ciento, y por tanto el impacto del programa puede ser grande. Por la misma razón, un desplazamiento cercano al 100% implica efectos más pequeños. Hay un amplio rango de posibles combinaciones entre estos dos extremos de total y nulo desplazamiento.

Por muchas razones el asunto no es simple. Primero, hay relativamente pocos estudios sobre el tema. Además, el grado de sustitución puede variar entre y dentro de diferentes niveles de análisis: inter e intravariaciones en las escalas de sitio, ciudad, región, país e internacional. Tercero, y de manera importante, dada la vinculación con el sector privado, los niveles de remplazo varían con el ciclo de negocios; en otras palabras, hay menos sustitución en las recesiones que en los periodos de crecimiento económico. También se ha argumentado que la medición de los efectos de sustitución hace difícil determinar el impacto total de un programa —incluyendo los impactos distribucionales—, pero lo es menos si el interés principal es la distribución espacial del impacto (Rasmussen, 1980). Debe aclararse que aun esto último requiere la consideración de aspectos que están más allá de una simple escala espacial (Jacobs y Roistacher, 1980).

En una sustitución “en el sitio” una empresa individual puede remplazar su propia planta o alguna otra que puede o no servir el mismo mercado. Los efectos de sustitución intraurbana, a un nivel superior de análisis, dependen de la localización y del tipo de diferentes mercados, lo que a su vez indica si la actividad remplazada tiene efectos fiscales y de empleo diferentes (Fothergill y Gudgin, 1985). “La apertura de una nueva fábrica en el lugar A no representa una adición discreta a las reservas o existencias como tampoco un cierre necesariamente representa una pérdida y no más... la apertura de una planta más competitiva en A puede sin saberlo, contribuir al cierre de otra planta en B, la que ha resultado ser no competitiva. Y el cierre en C puede temporalmente disminuir la presión competitiva en D” (Sayer y Morgan, 1985).

La inducción regional de nuevas inversiones privadas mediante incentivos financiados nacionalmente representa una reasignación territorial de recursos desde una perspectiva nacional (Shaf-

fer, 1980). Cada vez que la inversión pública sólo desplaza a la privada, como Nijkamp y Rietveld (1984) han mostrado para los Países Bajos, los beneficios recibidos en una región no necesariamente representan una ganancia neta para el país. Sin embargo, como se ha señalado, aun en este caso tales incentivos pueden ser consistentes con los propósitos de alterar la localización y/o el nivel de actividad económica privada (Jacobs y Roistacher, 1980).

Sin embargo, en investigaciones recientes se señala que la discusión sobre el desplazamiento del sector privado quizás no se ha concebido apropiadamente (Fothergill *et al.*, 1987). Los parques industriales públicos no pretenden sustituir la inversión del sector público, pero proporcionan acomodo industrial en áreas prioritarias en mejores condiciones de lo que haría el sector privado, particularmente en relación con una gran existencia de espacio industrial en fábricas especulativas. A las críticas del sector privado de que las fábricas permanecen vacías por periodos prolongados se responde argumentando que es precisamente la facilidad de proveer una instalación fabril previamente a la necesidad empresarial lo que ha ayudado a atraer compañías a los parques. Es en el contexto de esta revisión que se seleccionó la metodología para evaluar la eficacia del programa de parques industriales. Probablemente la palabra final sobre este asunto es que cada vez que la sustitución tiene lugar se deben descontar sus efectos en el impacto absoluto de las políticas, y todavía es necesario calificar los resultados obtenidos mediante cualquier procedimiento de descuento.

ESTRATEGIA GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN, TRABAJO DE CAMPO

El método de investigación adoptado se basó fundamentalmente en los propósitos de este trabajo. Así, se intentó encontrar un enfoque factible en la práctica y relativamente válido para contestar las dos cuestiones originadas por la investigación: la contribución del programa de parques industriales a la descentralización industrial de las tres áreas metropolitanas más grandes de México y al desarrollo económico regional. Se trató, pues, de

vincular los objetivos de la investigación con el método y los datos (Douglas, 1976; Chadwick *et al.*, 1984). También se considera qué métodos individuales son los que proporcionan respuestas diferentes y relativamente válidas a las cuestiones, pese a que todos presentan limitaciones cuando se utilizan por separado (Warwick, 1973).

La naturaleza de las cuestiones o los aspectos abordados demandaron el uso de un enfoque metodológico combinado que partiera del método basado en los objetivos (v.g. se obtiene evidencia de si el programa alcanza sus objetivos) hasta la perspectiva más comprensiva de análisis de política (que ubica a la evidencia empírica en un contexto analítico). Este enfoque comprensivo incluyó diversos aspectos, como efectos no intencionales, políticos e institucionales, al igual que como obstáculos técnicos, todos los cuales tienen implicaciones tanto de corto como de largo plazos en la formulación y aplicación de la política (Rao, 1982), siendo por ello elementos centrales en la investigación evaluativa.

La preocupación por el enfoque metodológico plural ya había sido expuesta hace algunos años por Warwick (1973) —para quien los notables avances en las ciencias sociales deberían relacionarse con una mezcla de métodos, en particular en el caso de la investigación comparada— y más recientemente por Massey y Meegan (1985) y por Haquim (1987). Según ellos se necesita una representación completa de la situación o del proceso desde la perspectiva de todos los agentes involucrados. En vista de ello, se condujeron alrededor de cien entrevistas con funcionarios del gobierno (a los niveles federal, estatal y local), representantes de industriales, líderes sindicales, periodistas y académicos. A pesar de las complejidades prácticas asociadas con un enfoque global, este modelo le permite al investigador relacionar los vínculos de un segmento particular del problema en investigación con el todo. Desde este ángulo, las investigaciones cuantitativa y cualitativa no se oponen sino que, por el contrario, se complementan. Por todo ello, tal esquema requiere de una variedad de métodos. Los datos que habrán de derivarse de ellos deberán relacionarse a su vez con las hipótesis que se abordan (Fothergill y Gudgin, 1985).

Análisis secundario

La investigación de fuentes secundarias fue esencial para seleccionar y desarrollar la metodología. El análisis secundario fue central para identificar y manejar el problema así como para señalar la necesidad y el diseño de métodos de encuestas intensivas y extensivas a fin de abordar las dos cuestiones en estudio. El análisis de material secundario ayudó a construir un contexto dentro del cual complementar y entender los hallazgos del trabajo empírico. De hecho, el capítulo de análisis de política integra información de varias fuentes —desde documentos oficiales hasta periódicos— para enmarcar las conclusiones, a las que no se habría logrado llegar con una sola fuente. Otro producto de este análisis es que en México, como en otros contextos (Chadwick *et al.*, 1984; Stewart, 1984), no siempre se aprovecha la información disponible.

El asunto de la descentralización industrial (investigación extensiva)

El principal objetivo de la investigación es saber cómo contribuyen los parques industriales a la descentralización industrial de las tres áreas metropolitanas más grandes de México. Central a este aspecto fue la siguiente cuestión: ¿de dónde provienen las empresas establecidas en los parques?, o, en otras palabras, ¿cuáles o cuántas empresas de cada parque industrial son de la Ciudad de México, Guadalajara o Monterrey? Para contestar realmente esta interrogante fue necesario conocer el origen de todas las compañías asociadas con el programa nacional de parques industriales (o sea las ya establecidas, las que están construyendo sus instalaciones y las que tienen programado edificarlas).

Se necesitó información primaria para responder la pregunta. Primero, como se mencionó en el capítulo 1, las investigaciones previas sobre la descentralización en México no habían abordado este aspecto, a pesar de que el programa de parques ha sido la insignia del país para inducir la descentralización industrial. Segundo, las dependencias del gobierno federal directa o indirectamente relacionadas con el programa ni siquiera habían considerado la recolección de datos sobre el origen de las empresas. Es el caso del Fidein mismo, Nafin y la Sedue. Tercero, el mate-

rial extremadamente limitado disponible es de naturaleza fragmentaria y por tanto no contesta satisfactoriamente la pregunta en cuestión. La mayor parte de este material procede de unos pocos gobiernos estatales o fideicomisos individuales y consecuentemente se refiere a parques industriales específicos. Aun cuando el Fidein había publicado detalladas estadísticas nacionales sobre empleo, inversión, área, etc., desafortunadamente no se puso atención a la variable "origen", y ello todavía al margen de la confiabilidad de la información presentada (ver Fidein, 1986). La inclusión de esta variable es crucial para cualquier evaluación de las actividades del fideicomiso, dada la preocupación oficial por la descentralización industrial.

La revisión de la literatura sobre este tema en México, aunada al trabajo preparatorio realizado en Londres y el trabajo adicional efectuado en México, confirmaron la necesidad de levantar una encuesta nacional si es que la primera gran cuestión de esta investigación se iba a contestar. Ya que se carecía de material publicado, la primera preocupación fue buscar los datos requeridos para la investigación. Se solicitaron a quienes, en opinión del autor, deberían tenerlos o conocerlos: los gerentes de los parques industriales. Tal información se pidió en abril de 1985, y, en orden de prioridad, incluyó estas ocho variables:

- nombre de la empresa
- origen espacial (Ciudad de México, local, extranjero, etc.)
- empleo (número de empleos)
- año de establecimiento en el parque (para las empresas ya establecidas), o
- año de inicio de construcción (para empresas con instalaciones en construcción), o
- año de adquisición de la tierra (para empresas con instalaciones en construcción programada)
- área
- estatus organizacional (independientes o subsidiarias)
- sector industrial.

Para sorpresa del autor, hubo una gran respuesta. Ello fue particularmente notable a la luz de la tradicional falta de cooperación de los funcionarios mexicanos con investigadores individuales (y aun con otros funcionarios), y dada la circunstancia

de que el autor estaba tan lejos. Aun cuando el material que se envió a Londres fue de gran valor para tener una idea de la naturaleza de los datos disponibles y en el eventual diseño de la encuesta nacional, no fue suficiente para abordar el tema en estudio, primordialmente porque no incluía los elementos que más se necesitaban para abordar la pregunta de la investigación.

Esta información, gran parte de la cual no se había integrado antes y que fue diseñada especialmente con base en los requerimientos del autor, confirmó lo que ya se había encontrado en otros contextos sobre los obstáculos involucrados al investigar registros administrativos (Fiedler, 1978; Tagg, 1985; Nasatir, 1985): no había ninguna información en varios parques; fue difícil tener acceso a la disponible; las variables en investigación no estaban registradas como se requería ya que diferentes gerentes clasificaron y registraron información de distintas maneras. Se encontró, pues, que había ciertos datos pero que estaban organizados de tal manera que no era posible contestar la pregunta en cuestión. No obstante, esta información reveló la naturaleza de los datos disponibles, lo que facilitó la identificación de cursos alternativos de acción.

La situación anterior, aunada a los datos específicos requeridos para contestar la segunda pregunta de la investigación (que se discute con mayor detalle a continuación), evidenció la necesidad de realizar un trabajo de campo a efecto de recopilar datos más apropiados para abordar el asunto de la descentralización industrial. El trabajo de campo tuvo dos fases. La primera involucró la recopilación y el examen cuidadosos de la información proveniente de fuentes secundarias públicas y privadas. La segunda fase comprendió las visitas personales a prácticamente todos los parques industriales del país a fin de obtener los datos relevantes sobre la contribución del programa a la descentralización industrial. Sin estas visitas habría sido imposible atacar la primera gran interrogante de la investigación.

Debe destacarse que por alguna razón se contó con la gran cooperación de los gerentes de los parques industriales y de otros funcionarios de los sectores público y privado, lo que se expresa en su entusiasta respuesta a los requerimientos de información. Sólo en un caso se dio originalmente poca colaboración, problema que se solucionó gracias al anterior gerente y a la cámara local de industriales. Tal como ocurrió con la investigación inten-

siva realizada para contestar la segunda pregunta, esta fase subrayó el hecho de que en México, como en otros países (Douglas, 1976; Whyte, 1984; Wilson, 1985), ganar y mantener buenas relaciones personales forman parte importante del quehacer investigativo. Por la propia experiencia del autor parece justo sostener que los factores personales pueden marcar el éxito o fracaso de una investigación.

Es lamentable reconocer que los funcionarios públicos y privados tienden a colaborar más con investigadores afiliados a instituciones extranjeras que con los patrocinados por las nacionales. En el caso del autor, venir de Inglaterra a realizar investigación en México constituyó una innegable ventaja. Algunos funcionarios se sintieron orgullosos de que se haya escogido a sus parques y de que la información que proporcionaron se estudiara en el extranjero. También creemos que algunas personas estuvieron genuinamente interesadas en la investigación. Para ellas el trabajo llenaba un vacío y valía la pena apoyarlo. Algunos funcionarios fueron comprensivos y entusiastas colaboradores. En cualquier caso resultó productivo tomar una actitud positiva y "adecuada" hacia ellos. A quienes contestaron a los requerimientos de información formulados desde Londres se les agradeció. Se les solicitó de manera caballerosa, formal, amistosa y honesta. Se habló con claridad del trabajo y de lo crítico que resultaba obtener la información necesaria.

En muchos casos los datos relacionados con el origen de las empresas proporcionados por los gerentes de los parques industriales se cotejó con las entrevistas a los representantes de las cámaras industriales. Hubo una impresionante consistencia entre las dos fuentes. Cuando se originaban dudas siempre había alguien dispuesto a ayudar. En general, la mayoría de las empresas fueron locales, así que no fue muy difícil distinguirlas de las que venían de fuera. Los directorios telefónicos fueron de gran valor tanto para confirmar la consistencia de la información como para resolver los pocos casos de duda.

El trabajo de campo proporcionó una idea más clara de las implicaciones involucradas en el establecimiento de los parques industriales. Se recopiló rico y valioso material publicado e inédito. Fue una buena oportunidad para conocer gente y hacer amigos. Estas relaciones amistosas a su vez ayudaron a obtener información confidencial y documentos inéditos que de otra manera

habría resultado imposible conseguir. También se intercambiaron impresiones con los directa o indirectamente involucrados con el programa de parques. Las observaciones ganadas en el trabajo de campo no se habrían obtenido de otra manera.

El asunto del desarrollo regional (investigación intensiva)

Los resultados de la fase anterior, aunados al trabajo preparatorio realizado en Londres, guiaron la selección de los dos casos de estudio para estimar el impacto de las empresas descentralizadas sobre el desarrollo regional. Como en el caso de la investigación extensiva nacional, se puso atención no solamente en las empresas ya establecidas en los parques, sino también en aquellas que se encuentran construyendo y las que tienen programado hacerlo. El segundo propósito principal de la tesis fue investigar la contribución del programa de parques industriales al desarrollo económico regional. Debe mencionarse de entrada que la falta de datos apropiados significó que la identificación de los efectos totales del programa sobre la economía local estuvo fuera del alcance de este trabajo. En su lugar, el indicador principal de esta contribución fue la cantidad y calidad del empleo debido al programa de parques industriales. En otras palabras, resultaba de interés para la investigación saber cuántos y qué tipo de empleos no se habrían creado si los parques industriales no se hubieran construido.

El procedimiento para estimar el efecto del programa en el desarrollo regional se basó en los conceptos ya discutidos del efecto sustitutivo, que se tomaron de la literatura acerca del impacto de las políticas federales en áreas urbanas (Glickman, 1980), y que para sorpresa del autor también se usaron en el estudio del CEC (1985) que evalúa el Programa Británico de Fábricas Especulativas. En la investigación se empleó un mecanismo de descuento para arribar a las cifras de empleo debidas a los parques industriales y que son una adición neta a la economía local. De las cifras del empleo bruto se descontaron los empleos que sólo se relocalizaron en los parques industriales, los que se habrían creado aun en ausencia de los parques, y los que se pierden como resultado del desplazamiento de mercados de empresas locales.

A efecto de estimar el empleo que no generan los parques,

se interrogó a los empresarios sobre las decisiones localizacionales alternativas que hubieran tomado si estos desarrollos no se hubieran establecido. Sus respuestas se midieron en una escala de cero a uno de acuerdo a si nada (0% de sustitución) o todo (100% de sustitución) el empleo se habría generado en la ausencia de los parques en cuestión. Un análisis de la cambiante estructura de mercados, proveedores y competidores permitió calcular los empleos locales perdidos en virtud del desplazamiento de mercados originado por empresas no locales.

Se han hecho algunas advertencias de que es incorrecto usar cuestiones retrospectivas que no tenían suficiente prominencia en su tiempo (Tagg, 1985). Por ello se utilizó material externo para revisar las respuestas a la pregunta hipotética que se maneja. Por otra parte, se buscaron otras maneras de comprobar la consistencia de las respuestas a la pregunta contraevaluativa en cuestión. Un número no pequeño de empresarios contestó esta pregunta al discutir la "historia" de la firma (v.g. "ya teníamos un pedazo de tierra al que nos íbamos a mover cuando supimos del parque" o "...tendríamos que haber pospuesto nuestros planes de expansión"), al estimar la importancia de los factores localizacionales y de los instrumentos de política regional (incluyendo el parque industrial), y con frecuencia al referirse al trabajo desarrollado por los gerentes de los parques industriales.

Se usó un análisis cualitativo de la estructura del empleo para complementar la imagen del empleo generado. En particular fue interesante investigar si las empresas de fuera crean empleo que es cualitativamente mejor que el creado por empresas locales.

Además de las cifras del empleo bruto, se consideraron las relacionadas con el tipo de empleo, las calificaciones requeridas y el entrenamiento proporcionado al grueso de la fuerza de trabajo. Fue difícil estimar el impacto total de los parques industriales sobre la economía local debido a que en México se carece de estudios sobre multiplicadores regionales, además de las otras limitaciones ampliamente discutidas en la revisión de las técnicas usadas en el análisis de impacto regional del programa de parques industriales. Se reconoce que este enfoque es limitado. No obstante, podría servir como punto de partida en la búsqueda de un método más refinado.

Como se mencionó, además de la creación directa de empleos, se da cierta atención a otros aspectos del impacto. Se considera

que los salarios son el componente más importante del gasto local de las empresas. El ingreso adicional se calcularía únicamente por medio de una estimación de multiplicadores regionales. Aunque esta medida de ingreso indirecto no se identifica en la investigación, probablemente es menor. Se considera que los vínculos materiales y de servicios de las empresas no locales son pequeños dado que una gran cantidad de las compras que aún realizan las empresas nacionales y las instituciones públicas se efectúan fuera de las ciudades en cuestión (principalmente en la Ciudad de México). La proporción del gasto de las empresas que permanece en la región es, pues, pequeña.

Selección de los dos casos de estudio

Una vez definida la técnica para medir el impacto de los parques en la economía local, el problema fue definir la escala espacial del análisis. La intención central fue tener información bien estructurada y relativamente completa sobre un caso específico más que sobre resultados generalizables. El propósito de la investigación fue obtener conocimientos más que explicaciones y se pensó que lo más apropiado era el caso de estudio. Así, los problemas y aspectos en investigación dictaron la necesidad de acudir a la investigación intensiva, centrada en pocos casos de estudio. El problema fue entonces seleccionar estos últimos.

La encuesta se enfocó en dos ciudades localizadas en la parte central de México: Morelia y Aguascalientes. La razón principal para considerar sólo dos casos de estudio estuvo determinada por la economía de tiempo y los costos. Habría sido deseable estudiar una o más experiencias para contar con más elementos. No obstante, se consideró que ante la alternativa de utilizar una muestra más amplia, era de mayor importancia analizar de manera más detallada el impacto económico regional de los parques industriales. En cualquier caso, se espera que los resultados permitan identificar los puntos que más valen la pena estudiar al abordar el desarrollo económico regional, aun cuando los hallazgos sean sólo aplicables a los contextos mencionados. Las principales razones que se consideraron en la selección fueron:

- a) Ambas ciudades han recibido un número significativo de

empresas no locales y por ello son un caso válido para estudiar el impacto de las empresas descentralizadas en el desarrollo económico regional.

b] Sus parques industriales datan de años similares (Morelia, 1973; Aguascalientes, 1975), pero su desarrollo es desigual; es importante investigar por qué.

c] El tamaño de la población de las dos ciudades en 1985; Morelia, 550 000 habitantes; Aguascalientes, 495 000.

d] Su localización en el México central, a donde eventualmente se orientaría, se argumenta, la descentralización de la Ciudad de México. En este sentido, las lecciones obtenidas pueden ser valiosas para guiar las respuestas de política pública a las tendencias esperadas.

e] Un punto relacionado es su distancia relativa de la Ciudad de México, lo que permite estimar cómo perciben los industriales de la Ciudad de México localizaciones fuera de su área inmediata de expansión natural (Morelia, 303 km; Aguascalientes, 420 km).

f] Sus localizaciones relativas con las tres áreas metropolitanas más grandes de México. Morelia es la única ciudad importante (en línea directa) entre la Ciudad de México y Guadalajara (situada a 317 km de ésta). Aguascalientes tiene una localización estratégica dentro del triángulo formado por la Ciudad de México (420 km), Guadalajara (232 km) y Monterrey (986 km), en lo que con frecuencia se conoce como el centro geográfico de México.

g] Con excepción del reciente Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1989-1993 que eliminó a Morelia, estas dos ciudades han sido siempre escogidas como "polos" para la descentralización industrial/desarrollo regional, y así su estudio es de interés a la luz de los propósitos globales de esta investigación.

h] Aun cuando Morelia y Aguascalientes se fundaron en fechas cercanas (1541 y 1571, respectivamente), presentan una evolución histórica distinta que podría explicar la diferencia en el desarrollo de los dos parques industriales.

Finalmente, cada ciudad tiene puntos particulares de interés para la investigación. Morelia tiene fama de ser una de las más bellas ciudades mexicanas, con una de las calidades de vida más agradables. En este sentido, se pensó que era importante investi-

gar cómo perciben los inversionistas un ambiente placentero para trabajar y vivir. Por otra parte, en las últimas dos décadas los estados que rodean a la Ciudad de México han registrado una intensiva industrialización debido principalmente a su proximidad con la capital. La posición geográfica de Michoacán —dentro de la “tercera onda descentralizadora”— frente a la región metropolitana de la Ciudad de México implica que una parte significativa de una eventual descentralización (a mayor escala) de esta metrópoli alcanzaría en general al estado y en particular a Morelia. No es sorprendente que el gobierno estatal comenzara a planear la provisión de parques industriales en algunas poblaciones del oriente de la entidad. Estudiar el impacto de las empresas de la Ciudad de México que ya operan en Morelia proporcionaría lecciones sobre el probable impacto de futuras inversiones.

Aguascalientes era un caso natural para investigación. Por mucho tiempo se ha señalado a su parque industrial como uno de los más exitosos del programa nacional. Se consideró importante investigar por qué. La ciudad experimentó en la última década el arribo de grandes plantas nacionales e internacionales. Algunas se establecieron en el parque, pero las más grandes lo hicieron fuera. Esto ha hecho de Aguascalientes un buen candidato para estudiar el impacto de un nuevo patrón de industrialización regional que combina una estructura industrial existente con una no local que es el resultado de una reestructuración industrial a nivel mundial.

A la fecha en México los efectos de la inversión transnacional se han estudiado desde un punto de vista macroeconómico, pero casi nunca desde una perspectiva regional. Se requiere entender o al menos estar consciente de cómo se ubican las regiones en la lógica de esta reestructuración del capital nacional e internacional. En otras palabras, es necesario comprender las características específicas que explican el que una empresa en particular se establezca donde lo hace y no en algún otro lado.

La encuesta

El enfoque utilizado para obtener la información requerida fue una encuesta basada en una entrevista semiestructurada condu-

cida personalmente que incluyó preguntas abiertas y centradas en pocos tópicos relevantes a los asuntos investigados y dirigidas a personas con posiciones directivas. El tipo de trabajo demandó el uso de métodos directos de investigación más apropiados para el contexto mexicano. Por una parte, la tesis descansó en las respuestas empresariales a efecto de abordar la cuestión evaluativa; la naturaleza retrospectiva y de comportamiento de ésta requirió de una situación de cara a cara. Además, ya se conocía que un procedimiento distinto del enfoque directo (como un cuestionario postal) habría producido una tasa de respuesta muy baja (Chadwick *et al.*, 1984), particularmente cuando la investigación estaba basada tan lejos de Londres. El trabajo de campo confirmó las limitaciones asociadas con una encuesta postal: varias empresas no se habrían molestado en contestar, algunos empresarios lo habrían hecho "sólo por contestar", y tan rápidamente como fuera posible, sobre todo tratándose de un cuestionario extenso.

El siguiente aspecto que había que determinar era el método más apropiado a la luz del propósito y las necesidades de la investigación. Se han utilizado tres instrumentos básicos, donde el cuestionamiento directo es necesario en trabajo de campo (Krausz y Miller, 1974): 1) el cuestionario (los destinatarios llenan las respuestas), 2) la entrevista programada (las preguntas son contestadas por los entrevistados) y 3) la entrevista guiada (lista de aspectos que deberán cubrirse durante una entrevista). La respuesta a las cuestiones abordadas demandó un estudio cualitativo de preguntas difíciles y sensitivas sobre procesos sociales en general y comportamiento individual en particular. Ello requirió respuestas abiertas de personas con experiencia directa en los asuntos aquí investigados.

Hay limitaciones asociadas con el uso de cuestionarios y entrevistas, pero hay amplio consenso en que el valor del cuestionario para abordar tales asuntos es limitado, a pesar de que su potencial para una cuantificación sistemática es mayor y mejor su aplicación y generalización (cuadro 3.3). La entrevista es un instrumento más apropiado para tratar el tema en estudio en virtud de la interacción personal involucrada y la mayor profundidad cualitativa que se obtiene al entrevistar a individuos. A pesar de las limitaciones de las entrevistas para estudiar las actitudes retrospectivas de las personas, ellas son más apropiadas cuando

CUADRO 3.3

Limitaciones de los cuestionarios y las entrevistas

<i>Limitaciones</i>	<i>Fuentes</i>
<i>Cuestionarios</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • No son apropiados cuando se va a examinar la información de primera mano sobre comportamiento y se requerirán preguntas abiertas. 	Warwick, 1973; Nasatir, 1985; Sommer, 1986
<ul style="list-style-type: none"> • La mayoría de la gente está más dispuesta a hablar que a escribir. 	Chadwick <i>et al.</i> , 1984
<ul style="list-style-type: none"> • Las personas se expresan mejor hablando que escribiendo y así las respuestas a preguntas abiertas son incompletas o inconsistentes. 	Chadwick <i>et al.</i> , 1984
<ul style="list-style-type: none"> • Es difícil incluir preguntas sensitivas en un cuestionario. 	Feldman, 1981
<ul style="list-style-type: none"> • No son tan confiables como pudieran parecer a primera vista, dado que cada respuesta todavía depende de la interpretación que le den los encuestados a las preguntas. 	Feldman, 1981
<i>Entrevistas</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Las actividades retrospectivas de las personas son particularmente objeto de distorsión y presentan problemas de validez y confiabilidad. 	Mostyn, 1985; Tagg, 1985
<ul style="list-style-type: none"> • La parcialidad y los errores se encuentran presentes tanto en la conducción como en la recepción. 	Brown y Canter, 1985
<ul style="list-style-type: none"> • No siempre se puede contar con un buen entrevistador. 	Krausz y Miller, 1974

CUADRO 3.3 (conclusión)

<i>Limitaciones</i>	<i>Fuentes</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Es difícil combinar disociación con marcado interés en la entrevista, por lo que ésta con frecuencia se convierte en una mesa de debates. 	Krauz y Miller, 1974
<ul style="list-style-type: none"> • A menudo involucran a un pequeño número de entrevistados, dificultándose la representatividad de los resultados. 	Haquim, 1987

se estudian datos de comportamiento de primera mano. Así, se consideró que una entrevista servía mejor los propósitos y las necesidades de los aspectos en investigación.

Sin embargo, aún restaba decidir si la entrevista sería estructurada (programada) o no estructurada (guiada), el formato (cerrado o abierto) y el orden de las preguntas. Existen argumentos a favor y en contra de ambos tipos de entrevista. La primera es más apropiada para probar hipótesis específicas y cuantificar con rigor y sentido los resultados derivados de los diferentes interlocutores (Chadwick *et al.*, 1984). Las entrevistas programadas facilitan el manejo y el análisis de los datos y reducen la probable parcialidad encontrada en entrevistas menos estructuradas, así como el riesgo de obtener excesivo material irrelevante (Mitchel, 1973; Somer, 1986). Por otra parte, las entrevistas no estructuradas proporcionan información más cualitativa y detallada sobre asuntos complejos, y son útiles en estudios exploratorios o para desarrollar investigación más estructurada (Krausz y Miller, 1974). Existe consenso, sin embargo, en que una entrevista completamente no estructurada, sin dirección, es inapropiada para la investigación dado que incrementa enormemente el trabajo de análisis. Así, un enfoque semiestructurado es más deseable (Whyte, 1984; Brown *et al.*, 1985; Kane, 1985; Tagg, 1985).

Se consideró que no debería haber necesariamente un divorcio entre una entrevista estructurada orientada más a lo cuantitativo y una no estructurada que privilegiara lo cualitativo. En algunos casos ambas se necesitan y se complementan. Es el pro-

blema lo que determina el método y no un procedimiento *a priori*. Las entrevistas pueden ser guiadas y todavía centrarse en grandes tópicos de interés (Hakim, 1987). Como se arguye (Brown *et al.*, 1985, 83), “la investigación sería más eficaz si los procedimientos permitieran a los entrevistados expresar sus propios puntos de vista sobre los asuntos abordados, en sus propios términos, al tiempo que proporcionan información lo suficientemente estructurada para el análisis y el reporte sistemáticos”. Fue por ello que en la investigación se usó un formato semiestructurado que incluyó preguntas específicas acerca de tópicos de interés previamente determinados.

Muy relacionado con el enfoque estructurado/no estructurado estaba el asunto de incluir o no preguntas abiertas o cerradas. Estos conceptos están tan estrechamente conectados que con frecuencia se igualan (v.g. entrevistas estructuradas que usan preguntas cerradas mientras que las no estructuradas incluyen elementos abiertos), aun cuando ello no necesariamente debe ser el caso (v.g. una entrevista programada compuesta de preguntas abiertas). Algunas de las ventajas e inconvenientes de usar cualquiera de los dos tipos de pregunta pueden inferirse de la discusión anterior sobre investigación estructurada y no estructurada, pero existen elementos más específicos para decidir qué clase de preguntas deberían incluirse en una entrevista.

Debe subrayarse que el uso de una entrevista semiestructurada demandó la inclusión *a priori* de preguntas precodificadas y abiertas, aun cuando la selección de este procedimiento combinado otra vez la determinó el propósito de la investigación en general y la naturaleza retrospectiva y de comportamiento de la pregunta evaluativa contra hechos (qué hubiera pasado en la ausencia de la política) en particular. Fue necesario recabar opiniones de entrevistados acerca de asuntos complejos, pero se procuró que dieran las respuestas en sus propios términos y no sugerir de antemano las respuestas. Esto fue de particular relevancia ya que se requería el rango completo de posibles respuestas para abordar la cuestión fundamental (¿qué habría hecho usted en la ausencia de la ciudad industrial?). Estas respuestas dieron lugar a otras preguntas y a subsecuentes respuestas al “por qué” y “de qué manera”, hasta que un tópico era más explorado (Krausz y Miller, 1974; Chadwick *et al.*, 1984; Nasatir, 1985).

La investigación sobre la materia sugiere que las preguntas

abiertas son más apropiadas que las cerradas para abordar los aspectos indicados arriba, aun cuando las segundas proporcionan mayor información de hechos y elevan la eficiencia del análisis de los datos (cuadro 3.4). Sin embargo, como en el caso de las entrevistas estructuradas/no estructuradas, podría utilizarse un método combinado.

La entrevista empleada en la encuesta tuvo, pues, un formato semiestructurado, incluyó preguntas específicas, abiertas y cerradas, sobre tópicos de interés predeterminados. Tópicos y preguntas —más que categorías— fueron predeterminados (en una entrevista guiada). A los entrevistados se les dio libertad y flexibilidad para contestar las preguntas fijas y las no anticipadas. Por supuesto que después se realizó la extremadamente difícil tarea de codificar las respuestas abiertas en categorías para su análisis, aun cuando algunas de ellas ya se esperaban e involucraron elementos cuantitativos muy directos (como el número de empleos y el área de la empresa).

El desarrollo de la entrevista fue ampliamente determinado durante el curso de la misma y varió de una empresa a otra. En la mayoría de los casos la información requerida se obtuvo con una sola entrevista. Con frecuencia fue necesario transcribir de notas ilegibles y de abreviaciones confusas. Fue también un prerrequisito “hacer la tarea” después de las entrevistas. No hay duda de que alguna información se perdió ya que con frecuencia se supuso que sería posible recordarla después. Así, una lección relevante del trabajo de campo es la importancia de la documentación y organización de los datos.

Así pues, como se ha mencionado, se pensó que una entrevista semiestructurada, utilizando preguntas abiertas y cerradas como parte de una entrevista guiada, era apropiada para recolectar los datos necesarios para abordar la segunda pregunta fundamental del trabajo. Pero el orden de los tópicos y preguntas todavía tenía que decidirse. Se determinó que el orden de las preguntas iría de la mayor a la menor importancia. Hay consenso de que en general las preguntas interesantes y relativamente fáciles de contestar deberían aparecer al principio. Una vez que se ha establecido cierta confianza, asuntos más complejos y sensitivos pueden seguir en orden descendente de importancia (Chadwick *et al.*, 1984; Nasatir, 1985; Somer, 1986). Contrariamente a lo que propone Kane (1985), las preguntas menos interesantes

CUADRO 3.4

Limitaciones de las preguntas cerradas y abiertas

<i>Limitaciones por tipo de pregunta</i>	<i>Fuentes</i>
<i>Cerradas</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Los procedimientos de jerarquización muy limitativos dificultan a los encuestados entender los asuntos considerados. 	Krausz y Miller, 1974
<ul style="list-style-type: none"> • Dificultad para saber si la serie de preguntas pre-codificadas incluye en efecto la respuesta que el entrevistado habría escogido en un formato abierto. 	Chadwick <i>et al.</i> , 1984
<ul style="list-style-type: none"> • Resulta riesgoso utilizar preguntas cerradas si no se tiene suficiente conocimiento de los aspectos que se investigan. 	Nasatir, 1985
<i>Abiertas</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Presentan problemas de validez, objetividad, generalización y plausibilidad. 	Whyte, 1984; Tagg, 1985
<ul style="list-style-type: none"> • Con frecuencia conducen a material que no se puede analizar y a resultados difíciles de interpretar y reportar. 	Kane, 1985; Sommer, 1986
<ul style="list-style-type: none"> • Su codificación es difícil, cara y consume mucho tiempo. 	Mitchel, 1973; Brown y Canter, 1985
<i>Alternativa</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Uso de un enfoque combinado. 	Nasatir, 1985

y de rutina se colocaron al final (cuando la fatiga y las continuas interrupciones de terceros son más probables) y no al principio, cuando el entrevistador y el entrevistado están "frescos".

Para un mejor manejo de la encuesta, la investigación se apoyó en uno de los principales hallazgos de la revisión de las técnicas usadas en el análisis de impacto: dividir los componentes mayores del sistema investigado en partes manejables para ganar más luz de sus principales relaciones. Así, la entrevista se dividió en cinco partes: 1) características generales o atributos de las empresas; 2) localización industrial y política regional; 3) empleo; 4) mercados, proveedores y competidores, y 5) actitudes empresariales. La flexibilidad de esta división presentó muchas ventajas prácticas. En ocasiones algunas partes (v.g. 3 y 4) se discutieron con algunos miembros del personal, mientras que los asuntos de política de esas partes, así como los aspectos más sensitivos (como las partes 2 y 5) siempre se trataron con los gerentes y administradores, lo cual implicó que algunas entrevistas tuvieran lugar en las matrices de algunas empresas (principalmente en la Ciudad de México).

El estudio piloto

Se realizaron visitas personales preliminares a las áreas de los dos casos de estudio y se identificaron varias actividades por hacer. Se visitaron las bibliotecas. En esta fase se obtuvieron documentos valiosos para la preparación y el desarrollo de las entrevistas. Se hizo contacto formal con varios funcionarios del gobierno (a quienes ya se les había informado del trabajo de campo desde que el autor estaba en Londres y habían ofrecido su apoyo). También se estableció contacto con otros informantes calificados, fase durante la cual se revisó la prensa local de 1973 a 1986. Ello fue muy útil pues se obtuvo información básica sobre las empresas que ayudó a elaborar el estudio piloto y a "reconstruir la historia".

El estudio piloto fue muy valioso para reducir ambigüedad y simplificar la entrevista. En esta fase se confirmó que no era atinado usar un cuestionario. Las pruebas realizadas hicieron posible analizar lo adecuado y comparable de los asuntos y preguntas, así como sus vínculos con el problema en investigación. Se habían ignorado algunas variables esenciales, como la influencia del estilo personal de estimular la descentralización regional. Otras variables fueron sustituidas, como algunos factores localizacionales que terminaron siendo irrelevantes. El lenguaje se

modificó, así como algunas palabras, y se clarificaron ciertas preguntas, al igual que cuando se discutió el papel de los parques industriales y otros factores localizacionales. Se encontró que las entrevistas que duran más de una hora son limitadas por la fatiga y las interrupciones. El estudio piloto confirmó que es posible, aunque difícil, moverse de una respuesta en formato abierto a una cerrada. Estas pruebas también fueron útiles para darnos cuenta de la importancia de contar con la ayuda de altos funcionarios públicos y privados, pues gracias a ello fue posible establecer contacto y conversar con los dueños o gerentes generales de las empresas, que se mostraron dispuestos a cooperar.

Como se mencionó, el orden de las preguntas varió de lo más a lo menos importante. El estudio piloto sugirió la ventaja de formular preguntas generales e interesantes, que al mismo tiempo abordasen algunos de los puntos más importantes de otras áreas en las que se dividió la segunda pregunta fundamental de esta investigación. Interrogar primero sobre el origen o la historia de la empresa es un caso ilustrativo. A los empresarios les gusta hablar acerca de cómo empezaron sus compañías, de las condiciones que los llevaron a la relocalización y/o establecimiento en el parque industrial y, con frecuencia de manera inadvertida, de la acción alternativa que hubieran tomado si los parques no se hubieran construido. Sin de hecho saberlo, los empresarios estuvieron respondiendo preguntas subsecuentes. Una vez establecido cierto ambiente de confianza, se pudo formular las preguntas más importantes y sensitivas. Esto también fue útil porque así los altos ejecutivos no tenían la impresión de estar perdiendo su tiempo con preguntas irrelevantes. El estudio piloto también reveló la importancia de considerar interrupciones cuando se entrevista a altos directivos. Ello a su vez reforzó la necesidad de asignar prioridades sobre los asuntos y preguntas en discusión; de otra manera, la entrevista puede terminar sin haber abordado los asuntos centrales.

Muestreo

La investigación estuvo preocupada principalmente por estudiar el impacto económico regional de las empresas descentralizadas. Se usó una muestra estratificada para garantizar que la mayoría de las empresas no locales estuvieran representadas en la mues-

tra (cuadro 3.5). Por otra parte, la encuesta consideró un número limitado de empresas locales. Ello se hizo principalmente dada la ausencia de investigaciones sobre parques industriales en general, aun cuando no se tenía la intención de contar con una muestra representativa de empresas de la localidad. De cualquier modo, el análisis de esta pequeña muestra proporcionó un marco de referencia que permitió comparar los resultados de las empresas no locales. Por otra parte, los datos de esta muestra no

CUADRO 3.5

Morelia y Aguascalientes: muestra de las empresas entrevistadas

<i>Empresas</i>	<i>Morelia</i>		<i>Aguascalientes</i>	
	<i>Empresas en parque industrial</i>	<i>Entrevistas</i>	<i>Empresas en parque industrial</i>	<i>Entrevistas</i>
a) Por etapa de desarrollo				
<i>No locales</i>				
Establecidas	10	8	23	19
Por establecerse	17	12	7	6
Total	27	20	30	25
<i>Locales</i>				
Establecidas	28	16	89	22
Por establecerse	26	8	63	27
Total	54	24	152	49
b) Por tipo de movimiento				
<i>No locales</i>				
Nuevas	9	7	23	18
Relocalizaciones/expansiones	18	13	7	7
Total	27	20	30	25
<i>Locales</i>				
Nuevas	19	8	60	22
Relocalizaciones/expansiones	35	16	92	27
Total	54	24	152	49

Fuente: trabajo de campo.

representativa se complementaron con información secundaria —derivada de y aplicada al caso de México—, la mayor parte de la cual señala la limitada contribución de las empresas locales al desarrollo económico regional desde el punto de vista de una estrategia de parques industriales.

Obtención, desarrollo y terminación de la entrevista

Uno de los mayores temores fue que los empresarios no cooperaran con un investigador individual cuando sus propias organizaciones y el mismo gobierno tienen problemas para recolectar datos de las unidades industriales. En México muchas empresas evitan y evaden las regulaciones gubernamentales relacionadas con impuestos sobre el ingreso, aranceles, empleo y otras. Por ello presentan una fuerte resistencia a dar información sobre sus operaciones económicas, en particular de los aspectos más sensitivos. Esta dificultad fue ampliamente superada gracias a la cooperación de personas clave, quienes virtualmente garantizaron que el autor pudiera entrevistar a todos los miembros del sector público y privado que se consideró necesario. La encuesta se dirigió a los personalmente involucrados en el proceso de toma de decisiones de las empresas. Ello hizo necesario entrevistar individuos en las oficinas matrices de la Ciudad de México.

La ayuda de terceros para lograr las entrevistas fue muy útil en Aguascalientes y menos importante en Morelia. En el primer caso simplemente se proporcionó una lista de empresarios y funcionarios de gobierno con quienes se deseaba platicar. El personal de la ciudad industrial obtuvo todas las citas a nombre del autor, diciendo que “un amigo” estaba realizando una investigación sobre la ciudad. Esto facilitó el acceso a empresas importantes como Nissan, General Motors, Texas Instruments y otras. La gerencia también proporcionó otras clases de apoyo: canales de comunicación con funcionarios públicos y privados; espacio de oficinas con asistencia secretarial y ayuda con hospedaje. Otras entrevistas se concretaron por intermedio del presidente de la cámara local de industriales quien también proporcionó libre acceso a documentación publicada e inédita. Contrariamente a lo que ocurrió en Morelia, sólo una minoría de las entrevistas se concertaron por iniciativa del autor.

De cualquier manera el asunto es que hubo una muy buena

respuesta de la comunidad empresarial en los dos casos de estudio, por lo que los temores de falta de cooperación fueron totalmente injustificados. A los empresarios se les informó de la investigación y de la crítica importancia de su ayuda, particularmente en el caso de las empresas descentralizadas, dado el interés del trabajo en ellas. Las sustituciones no eran posibles en este caso; tendrían que ser ellas. Es interesante mencionar que algunos industriales se sintieron complacidos de que alguien en Inglaterra analizara información de sus empresas. Por otra parte, personas del medio académico proporcionaron valiosas críticas y material útil sobre el contexto en que opera el programa. Todavía se duda de que tanta información de todos estos círculos se hubiera obtenido sin los contactos personales. Y esto lleva al asunto del involucramiento personal en la investigación de trabajo de campo.

Tal involucramiento y las relaciones sociales fueron fundamentales para realizar la investigación. Esto pudiera entrar en conflicto con aquellos enfoques puros que condicionan el trabajo de campo y la acción social, pero fue pragmáticamente esencial en el contexto mexicano, donde "unas cuantas bebidas" con frecuencia valen más que las credenciales oficiales. De hecho, muchas entrevistas tuvieron lugar en ambientes informales, y a menudo en comidas y desayunos. Se ha argumentado que demasiado contacto social puede comprometer la independencia del investigador, pero éste no parece ser el caso de la presente investigación (no al menos conscientemente). Al contrario, el involucramiento personal probó ser de gran ayuda para entrevistar a personas que de otra manera no hubieran estado disponibles, así como para obtener documentación que apoyó el análisis de los hallazgos empíricos, siendo particularmente valiosos los contactos con poderosas personas clave. En lo que concierne a las entrevistas mismas, se encontró que las primeras impresiones son importantes, y que es necesaria una breve pero paciente descripción del contenido y duración de la entrevista. Al final, se debe agradecer la ayuda proporcionada.

Registro de la entrevista

De acuerdo con las circunstancias se tomaron notas durante y después de las entrevistas. Se encontró que el uso de una grabadora

es inapropiado porque parece demasiado formal y origina la suspicacia de los entrevistados. Estos últimos temían que la información proporcionada pudiera utilizarse en su contra, a pesar de que se les aseguró que se manejaría de modo confidencial. Aun cuando en mucha menor proporción, tomar notas durante una entrevista también ocasionó una respuesta negativa. Así, se les hizo saber a los entrevistados que sólo se tomarían notas de aquellos aspectos difíciles de recordar por tratarse de cifras. Es aquí cuando la parte estructurada de la encuesta pagó dividendos. Sin embargo, se pensó que no era muy buena idea estar ocupado tomando notas, sino poner completa atención a las respuestas para establecer un flujo apropiado de comunicación. Como lo cita Kane (1985, 76), "la gente no le facilitará su trabajo pronunciándole las categorías".

Este enfoque hizo necesario reconstruir de memoria parte de la entrevista, con todos los riesgos que ello involucra. También hubo la necesidad de "hacer nuestra tarea" consistente y sistemáticamente a efecto de manejar transcripciones ilegibles y hacer más precisas las inferencias e interpretaciones. Sin embargo, las preocupaciones externadas por otros (Whyte, 1984; Kane, 1985) fueron confirmadas por la investigación: no siempre es posible recordar y con frecuencia muy poco viene a la memoria.

EVALUACIÓN DE PROCESOS Y CONCLUSIONES

La revisión de las metodologías de evaluación indicó severas limitaciones en los enfoques experimentales; éstas hacen difícil determinar si un programa tiene éxito o fracasa. También se encontró, como una respuesta a estas limitaciones, un creciente llamado para usar la metodología de "evaluación de procesos", que enfatiza el complejo mundo de cómo se formulan y aplican las políticas a efecto de entender los resultados generados. Además de usar la investigación cualitativa para complementar datos cuantitativos, el contexto mexicano, donde no existe investigación sobre el tema objeto de análisis, y con base en la revisión de las políticas de desarrollo regional del país, confirmó la necesidad de contar con diferentes versiones de la misma historia.

Por esta última razón se condujeron alrededor de cien entrevistas con funcionarios públicos (a los niveles federal, estatal y local), representantes de industriales, líderes sindicales y académicos, quienes externaron sus puntos de vista sobre el programa de parques industriales. Es indudable que estas entrevistas arrojaron luz para entender la política local y el contexto institucional en el que se encuentra inmerso el programa. Como lo demostrara Whyte (1984) en otros países en vías de desarrollo, la experiencia mexicana confirmó que diferentes actores *colorean* sus puntos de vista de manera diferente y que individuos de un mismo sector sostienen posturas distintas sobre los mismos sucesos.

Sin embargo, no hay garantía de que se logre una absoluta posición al conjuntar diferentes puntos de vista. Parece, no obstante, que el análisis de estos puntos —que con frecuencia se conocen como “metodología naturalista”— (House, 1980, 39), aunado a evidencia documental histórica —como el análisis de la prensa— pueden ayudar en el proceso de reconstrucción de la investigación y a entender su importancia en la actual toma de decisiones. “Los datos no se interpretan a sí mismos. Deben situarse en algún tipo de contexto analítico” (Warwick, 1973, 195). Como arguyen Brown y Canter (1985), las explicaciones dadas como fuentes de datos no necesariamente debieran tomarse como la única explicación válida de por qué un evento particular ha tenido lugar. Tales explicaciones no necesariamente debieran tomarse como vienen, dado que puede haber otras maneras de corroborarlas.

4. DESCENTRALIZACIÓN INDUSTRIAL Y DESARROLLO REGIONAL: LA CONFLICTIVA RESPUESTA DE POLÍTICA

Este capítulo se centra en la respuesta oficial al problema regional en México, y subraya el conflicto entre esta respuesta y las políticas macroeconómicas que de hecho se han puesto en práctica. En primer lugar se describen las principales iniciativas de descentralización industrial realizadas antes de 1970. Se sostiene que en general la planeación en México estuvo más preocupada por los agregados de la economía nacional que por el desarrollo regional. En este marco se discuten las principales iniciativas instrumentadas después de 1970 para inducir la descentralización industrial y el desarrollo regional. Se mostrará que las intenciones explícitas de política no son consistentes con las políticas que se pusieron en práctica. Esencialmente, la planeación del desarrollo regional (el programa de parques industriales es un buen ejemplo), estuvo siempre subordinada a la planeación macroeconómica.

POLÍTICAS DE DESARROLLO REGIONAL ANTERIORES A 1970

El periodo 1940-1970 se caracterizó por altas tasas de crecimiento económico, pero también por la generación y/o acentuación de efectos sociales adversos, ampliamente ignorados (Cordera y Tello, 1986). La industrialización se concibió como un medio para modernizar el país, mejorar las condiciones de vida de las masas y formar y fortalecer la independencia económica de la nación.

Se suponía, implícita y explícitamente, que era prerequisite acumular primero la riqueza para redistribuirla después: habría tiempo más tarde para que este excedente social fuera compartido por la mayoría de la población.

Hasta 1970 tal estrategia había tenido un gran éxito, al menos en términos macroeconómicos. El PIB se incrementó a una tasa promedio de 6.2% en términos reales en el periodo 1940-1970 (Guillén, 1984). En particular, durante los sesenta el PIB creció a una tasa de 7.1%, mientras que la población lo hizo a una de 3.4% (Martínez del Campo, 1985). La participación de la industria aumentó del 24% en 1935 al 34% en 1970, mientras que la de la agricultura disminuyó 10 puntos durante el mismo periodo (Tello, 1982). Éstas son el tipo de estadísticas a las que se refirieron con admiración los observadores internacionales. Es "el milagro mexicano" alcanzado durante el periodo del "desarrollo estabilizador", como se le conocería posteriormente (Carmona *et al.*, 1983).

Sin embargo, en 1970 resultaba obvio que la industrialización no respondería a las expectativas puestas sobre ella, principalmente en relación con el aumento del bienestar de la mayoría de los mexicanos. Los incrementos en el salario real se mantuvieron muy por debajo de los aumentos de la productividad. La caída del ingreso real condujo a una marcada concentración del ingreso y a un mayor deterioro en las condiciones de vida de la mayoría de la población, precisamente en el periodo de más rápido crecimiento económico (Bergsman, 1980; Coplamar, 1982). Por otra parte, al final de los sesenta el desarrollo estabilizador había contribuido a la creación de una base industrial ineficiente. En palabras de Tello (1982, 28), "... era costosa, desintegrada, incapaz de proporcionar suficientes empleos, empleadora de tecnología de segunda mano o, simplemente, sin ninguna relación con la dotación de recursos naturales del país". Así pues, México era al final de la década de los sesenta muy diferente del país imaginado por los círculos de poder nacionales e internacionales. Éste es el contexto en que operaron las políticas de desarrollo regional del periodo.

Como se mencionó, la preocupación del gobierno era maximizar, vía industrialización, el crecimiento económico agregado. El aparato de planeación regional recién formado debería entonces ser también consistente con estas necesidades. El papel de la po-

lítica regional se limitó a los programas de colonización o a la explotación de recursos naturales, necesaria para el crecimiento económico nacional (enfoque de cuencas hidrológicas). La planeación urbana, por otra parte, se confinó a los trabajos de urbanización en varias ciudades de la frontera con Estados Unidos (Programa Nacional Fronterizo). Casi toda la planeación anterior a 1970 se orientó a industrias específicas y se centró en el nivel nacional (Unikel, 1982). En consecuencia, los instrumentos proteccionistas de política económica utilizados durante el periodo no intentaban alterar los patrones de distribución espacial; sin embargo, en muchos casos tuvieron significativas consecuencias implícitas de corte territorial que es importante analizar, específicamente su impacto en la distribución espacial de la industria en el territorio nacional. En conjunto, estos instrumentos favorecieron una mayor concentración urbano-industrial. Por último, el final de los sesenta atestiguó la más alta voluntad política para lograr la descentralización industrial. Esto último, aun cuando no se ha documentado mucho, proporciona un fino entendimiento de la evolución de la política regional que se llevó a cabo después. Todos estos aspectos se abordan a continuación.

Exención de impuestos para industrias nuevas y necesarias

Después de 1940 hubo una intensa actividad nacional para promover la industrialización por medio, principalmente, de los incentivos fiscales. No sorprende que el grueso de las exenciones de impuestos se orientara a las ciudades más grandes, al no contar el esquema con criterios de discriminación regional. Su influencia para atraer industrias a localidades específicas fue insignificante; el estudio de Romero Kolbeck y Urquidi (1952) para el Distrito Federal así lo demostró. Indudablemente, estos resultados fueron considerados cuando en 1954 se decidió abolir estos subsidios en el Distrito Federal. Sin embargo, el vecino Estado de México continuó ofreciéndolos hasta mediados de los sesenta. Por tanto varias empresas se ubicaron en los municipios contiguos de esta entidad, lo cual les permitió no perder las ventajas de proximidad a lo que entonces era la Ciudad de México. En efecto, esta expansión industrial hacia el Estado de México, donde las empresas podían obtener lotes más grandes y más ba-

ratos —con frecuencia especulando con la tierra—, comenzó a tener lugar aun antes de los cincuenta como resultado de las crecientes dificultades de las empresas para establecerse y/o expandirse (Ortiz Mena *et al.*, 1953). Parece que el esquema ayudó a acelerar la formación de la ZMCM.

Ésta también fue la experiencia con la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias, emitida en 1941 como un importante instrumento de la estrategia de sustitución de importaciones, la que, al igual que el esquema anterior, no incluyó ninguna consideración sobre el sitio en que deberían localizarse las plantas a fin de recibir las exenciones de impuestos. Así pues, la proporción más grande de empresas que disfrutaron de estos incentivos se encontraba en el Distrito Federal o en el Estado de México.¹ A pesar de la fuerte oposición, el esquema fue abolido en 1975, una medida tomada tardíamente.

Comisiones de cuencas hidrológicas

Estrictamente hablando, las comisiones de cuencas hidrológicas, basadas en el bien conocido modelo del Tennessee Valley Authority (TVA), constituyen el principal antecedente de la política regional en México (Brennan, 1983). Establecidas en 1943 por el presidente Manuel Ávila Camacho (1940-1946) para inducir la “marcha al mar”, estos esquemas fueron los primeros intentos explícitos para estimular el desarrollo descentralizado fuera de la meseta central. El programa, que se materializó hasta la siguiente administración (1946-1952), no pretendía, sin embargo, atacar directamente la concentración de la industria y de la población, sino establecer una nueva frontera agrícola a fin de relocalizar la industria y la fuerza laboral del México central ya sobresaturado (Friedmann *et al.*, 1981; Unikel, 1982).

Es justo decir que estos proyectos estimularon la agricultura y fortalecieron el crecimiento económico nacional (Barkin y King,

¹ De las 752 empresas que gozaron de exenciones durante 1941-1962, el 64% se localizaba en el Distrito Federal y en el Estado de México, y sólo 16% en Nuevo León. Ver Brennan (1983, 25) y King (1970, 103-104). Por otra parte, 19 y 11 (de 33) entidades no habían recibido una sola exención para 1960 y 1964, respectivamente. Ver Lavell (1972, 349).

1970). Pero su aporte a la descentralización económica, al desarrollo económico regional, y a revertir los flujos migratorios estuvo muy por debajo de lo esperado (Barkin, 1980). Cada comisión trabajó por separado y todas mantuvieron un marcado desdén por el desarrollo urbano e industrial. Por ello algunos críticos describieron el programa como uno de “planeación regional desarticulada” (Hardoy y Satterthwaite, 1981, 131).

La Comisión Hidrológica del Valle de México merece un poco más de atención porque su desarrollo histórico ilustra muy bien la conflictiva respuesta de política hacia la descentralización y el desarrollo regional que caracteriza a la política regional en México. Esta comisión, establecida en 1951 en la Secretaría de Recursos Hidráulicos (SRH) fue la única con la responsabilidad explícita de formular un plan para disminuir el crecimiento del área metropolitana de la Ciudad de México. Era también la única dependencia gubernamental que contaba con la representación de las entidades federales que conforman el Valle de México.

Es claro para todos aquellos familiarizados con la política mexicana que la coordinación de tal número de dependencias resultaba una tarea casi imposible.² El plan de la Comisión ni siquiera fue aceptado oficialmente por la misma SRH (Unikel, 1982, 268). Los resultados estuvieron muy lejos de las expectativas. En 1972 cambió el papel de la Comisión. De ahí en adelante se encargaría de abastecer de agua al área metropolitana de la Ciudad de México, independientemente de la lejanía de las fuentes de abastecimiento. Una función un tanto diferente de la original.

Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Pequeña y Mediana (Fogain)

El Fogain fue establecido en 1953 en Nafin, el banco de desarrollo del país, especialmente para promover la industria pequeña y mediana mediante crédito subsidiado. Poco después se introdujo el doble propósito de la descentralización industrial y el desarrollo regional. La mayoría de sus recursos se concentraron en pocos estados y de manera preponderante en la Ciudad de Méxi-

² De la extensa literatura sobre el tema ver Grindle (1980), Cockcroft (1983) y Ward (1986).

co (Aguilar, 1984). Las implicaciones de este patrón son claramente definidas. Por una parte esta situación representó ventajas adicionales para la capital y otras cuantas ciudades; por otra, los recursos sobrantes se distribuyeron en pequeñísimas proporciones en el resto del país, con efectos muy leves en las economías periféricas.

Parques y ciudades industriales

Con la construcción de Ciudad Sahagún en 1952, siguiendo el modelo de las nuevas ciudades británicas, el gobierno trató por primera vez de manera explícita el asunto de la descentralización (más que la promoción) industrial. Ciudad Sahagún, localizada a 104 km de lo que era entonces la Ciudad de México, se construyó en una zona árida sin recursos naturales y muy poca infraestructura. El núcleo se formó con tres grandes plantas paraestatales de las industrias siderúrgica y automotriz. La ciudad prosperó en los sesenta y setenta gracias al arribo de otras plantas de propiedad estatal. Aun cuando se diseñó para una población estimada de 60 000 habitantes, 38 años después de su función todavía no se ha desarrollado por completo. El establecimiento de empresas públicas no fue seguido por la inversión privada. Y no sólo eso; varias empresas (por razones dictadas por la reestructuración nacional e internacional de capital, aunada a dificultades laborales muy específicas) han originado la cancelación o reducción de sus operaciones, haciendo que la ciudad parezca un "pueblo fantasma" (*La Jornada*, 11 de julio, 1986, p. 9).

Durante el periodo 1953-1970 se establecieron 22 parques o ciudades industriales. De ellos, 14 fueron inversiones privadas, cuatro eran iniciativas del gobierno federal, y cuatro más desarrollos estatales. Sin embargo, consideraciones de mercado —más que de descentralización— fueron la fuerza motriz detrás de su localización. No es sorprendente, entonces, que la mayoría de los parques se construyeran en, o en los alrededores de la ZMCM, estimulando aún más su crecimiento. De hecho, tres parques (situados en la misma Ciudad de México) representaron el 95% de la superficie total de los 14 desarrollos establecidos durante 1960-1969 (Garza y Schteingart, 1978).

El intento radical de finales de los sesenta

La ausencia de controles para la localización de la industria en la Ciudad de México se ha mencionado muchas veces por varios críticos. Sin embargo, al final de los sesenta se inició el que probablemente sea el intento con mayor voluntad política para alcanzar la descentralización industrial. Sin embargo, esta situación ha sido, con muy pocas excepciones (Green, 1979), escasamente tocada por los estudiosos del desarrollo urbano-regional en México. Se considera que las lecciones de este intento son de gran relevancia para el análisis de la política de descentralización industrial en México.

Al final de los sesenta el creciente tamaño —y los problemas— de la Ciudad de México, así como las críticas condiciones de los habitantes de las áreas marginadas, llamaron la atención del gobierno federal. La concentración industrial era motivo de particular inquietud. En casi todas las reuniones y sesiones de trabajo de los principales funcionarios se señaló la urgencia de que el gobierno atendiera estos asuntos. Hubo no obstante puntos de vista diferentes —los cuales, persistirían—, fundamentalmente por las discrepancias del sector privado: “la localización de empresas privadas es siempre la óptima porque los lugares seleccionados son aquellos donde se obtienen los más altos beneficios para los accionistas, con el menor riesgo posible al capital” (Martínez del Campo, 1985, 89).

A pesar de esta posición empresarial, el presidente Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) decidió atacar el problema directamente, en un movimiento sorpresivo para un gobierno con tan poco interés por la planeación económica. El 20 de febrero de 1970 se anunció que “... de ahora en adelante el Gobierno no permitirá la localización de ninguna nueva empresa en el Distrito Federal, ni en los estados de Hidalgo, México y Morelos” (*Excelsior*, 21 de febrero, 1970, p. 1).

La reacción contra este pronunciamiento fue inmediata (*Excelsior*, 5 de marzo, 1970, p. 1). La Asociación de Industriales del Estado de México argumentó que sus programas de expansión se encontraban ya muy avanzados y por ende era muy difícil detenerlos. Además, y para sorpresa del gobierno federal tan acostumbrado a ser obedecido, los gobernadores de los estados de Hidalgo y Morelos expresaron abiertamente su desacuerdo con

las medidas del gobierno federal; la descentralización industrial de ninguna manera resolvería los problemas de desempleo. La presión sobre la nueva legislación fue tan intensa que el gobierno federal pronto tuvo que modificar sus objetivos originales hasta el sentido de que "... sólo las industrias contaminantes no obtendrán permiso para establecerse en el Distrito Federal" (*Excelsior*, 13 de mayo, 1970, p. 1).

Este cambio de política sin duda alguna llevaría un contexto diferente. Se trataba ya de una política distinta, con una nueva orientación. Por otra parte, se eliminó el control localizacional y con ello el propósito de la nueva iniciativa se perdió. Las empresas ya encontrarían la manera de ser o convertirse en "no contaminantes". Y si se vieran impedidos para hacerlo la legislación era ineficientemente aplicada; nadie la tomaba con seriedad. No había, pues, motivo para preocuparse. Más aún, las industrias localizadas en los alrededores del Distrito Federal no se verían afectadas. Finalmente, la descentralización "... solamente incluiría la creación de polos de desarrollo, sin que ello implique el cambio de industrias establecidas en los polos ya desarrollados, cuyo crecimiento no debe ser detenido" (Green, 1979, 91).

Ése fue el marco para el esfuerzo con la más alta voluntad política por la descentralización industrial realizado a la fecha. Los intereses involucrados fueron demasiado poderosos, ignorándose además el contexto en el que operaría la política. Al final, la medida no alcanzó nada de lo que originalmente se intentó.

Resumen

Parecería, de la anterior revisión, que pocas políticas explícitas de descentralización se llevaron a cabo durante el periodo y que en su mayoría fueron demasiado débiles, descoordinadas y directa e indirectamente contrarrestadas por las políticas sectoriales nacionales. Además, las complejas interrelaciones involucradas en el proceso del desarrollo regional no fueron bien entendidas; faltaba un sistema integrado de planeación y se contaba con poca experiencia en la disciplina de planeación misma. Sin embargo, para algunos (Unikel, 1981) los argumentos anteriores tienden a explicar la situación tan sólo en términos de las dificultades técnicas, lo que definitivamente no muestra la película completa. También se argumenta que no había intenciones

reales de emprender la descentralización industrial ni de disminuir las desigualdades regionales. La política regional gubernamental, al estar subordinada a una estrategia nacional de crecimiento económico agregado, de la que es, asimismo, la expresión territorial, tenía el propósito real de fortalecer (no de disminuir) la concentración urbano-industrial. Para ello, el Estado utilizó un instrumento mucho más poderoso, la distribución de la inversión pública, de una manera profundamente contradictoria de los llamados “esquemas descentralizadores”, como se discute posteriormente.

En este punto resulta importante clarificar el contenido del desarrollo descentralizador de la época. Se trataba de una descentralización para el crecimiento, ampliamente congruente con las políticas económicas nacionales existentes. En este contexto, dejando de lado las excepciones, los esquemas de desarrollo regional no estaban pensados para inducir una descentralización propia en ninguna escala, al menos no en la manera en que serían utilizados después de 1970 (descentralización para el desarrollo regional). Los resultados, ya referidos, son pues, perfectamente entendibles.

Las cuencas hidrológicas —no obstante ser el único enfoque importante y sistemático para “desarrollar” regiones fuera de la Ciudad de México— no pretendían modificar de manera significativa ningún patrón de desarrollo regional sino hacerlo más funcional con la acumulación de capital a nivel nacional, favoreciendo claramente a los principales centros del país. Por otra parte, los esquemas fiscales y crediticios, así como el incipiente programa de parques industriales, hicieron muy poco para descentralizar; antes bien estimularon todavía más la concentración. En el mejor de los casos, representaron algún tipo de subsidio para algunas industrias pequeñas y medianas, sin capacidad para afectar las decisiones localizacionales de las grandes empresas (algunas de las cuales de cualquier modo disfrutaron de la mayor parte de los apoyos en cuestión). Parece justo decir que el “problema regional” como tal no existió durante el periodo considerado.

POLÍTICAS DE DESARROLLO REGIONAL, 1970-1976

El presidente Luis Echeverría (1970-1976) inició en diciembre de 1970 una nueva estrategia que cuestionaba el supuesto conflicto entre crecimiento económico y redistribución del ingreso. Para él, con las anteriores estrategias se había tenido gran éxito para crear riqueza para unos cuantos, pero habían sido perjudiciales para la mayoría de los mexicanos (Navarrete, 1971). En la nueva estrategia de desarrollo económico se consideró a las desigualdades no solamente como injustas, sino también como una seria limitación para alcanzar un mayor crecimiento económico. El “problema regional” fue reconocido explícitamente y por primera vez se le incorporó en la agenda como un elemento básico que debía considerarse al formular las políticas nacionales de desarrollo económico. Consecuentemente, se introdujeron una gran variedad de medidas urbano-regionales junto al marcado interés del Estado por establecer las bases institucionales del desarrollo regional.

Sin embargo, el anunciado programa de “desarrollo compartido” se enfrentó a serias dificultades para materializarse. En primer lugar, durante los años iniciales del gobierno de Echeverría, el sector privado mostró una actitud especulativa hacia la inversión. El lenguaje nacionalista y reformista del gobierno constituyó una gran preocupación. La incertidumbre de la iniciativa privada se cristalizó en una masiva fuga de capitales y en consumo de bienes suntuarios. En segundo lugar, dada la tasa de crecimiento de la población, resultaba esencial mantener incrementos en el crecimiento económico y en el empleo a un nivel mínimo de 3.5% (Tello, 1982). Esta tasa, se tiene que señalar, no era suficiente para atacar las desigualdades heredadas por el régimen, ni para satisfacer las crecientes demandas de bienestar social.

En este contexto, la necesidad social de una mayor tasa de crecimiento económico chocó directamente con la política financiera gubernamental, ya que además de la decreciente inversión privada, se dio una fuerte resistencia de los grupos empresariales a las reformas fiscales más progresistas. Los conflictos entre los sectores público y privado, con todos los intereses involucrados, originaron medidas fluctuantes de paro y arranque que debilitaron severamente la política económica del gobierno. Dicho

de otra manera, la que se aplicó durante 1970-1976 fue el resultado de todos estos factores contradictorios e inconsistentes. El único elemento constante fue la presencia de una estrategia contraccionista —excepto por las políticas expansionistas de 1972-1973— que alcanzó un estado de emergencia con la devaluación de 1976. Finalmente, tal enfoque restrictivo de corte monetarista no era consistente con el llamado a una más justa redistribución del ingreso, como lo expresara al principio el nuevo gobierno.

Prácticamente ningún instrumento de política económica se usó contra los intereses fundamentales del sector privado. Con ello, el programa económico que se instrumentó durante el periodo no fue muy diferente del ejecutado en las tres décadas anteriores. De hecho, como se ha argumentado, si la intención era alejarse del “desarrollo estabilizador”, tendría que haberse introducido una reorientación radical, y de mucho mayor alcance, en las finanzas gubernamentales. Y es precisamente porque estos cambios no ocurrieron que la crisis de 1976 (al menos parcialmente) se originó (Tello, 1982). La política regional en general y los intentos de descentralización industrial, en particular, tendrían varias limitantes desde el comienzo.

Muy al principio del nuevo régimen, por si acaso el gobierno lo había olvidado, los sentimientos del sector privado eran muy claros: “... es imposible descentralizar industrias; sería más sencillo y deseable descentralizar la administración pública en su lugar” (*Excelsior*, 14 de agosto, 1971, p. 1). Una descentralización industrial efectiva tendría que esperar y mientras tanto se tomó a los polos de desarrollo —con los parques industriales como el principal instrumento— como la salida fácil (Aguilar, 1984). Este hecho es importante a efecto de entender el contexto en que operaron los diferentes instrumentos de desarrollo regional en el periodo. La mayoría de ellos se incluyen en el cuadro 4.1. Éste se explica por sí mismo y permite entender las principales características de la política regional que se intentó implantar. Dada su relevancia para este trabajo, dos de estos instrumentos reciben atención adicional.

CUADRO 4.1

México: instrumentos de política regional, 1970-1976

<i>Instrumentos y objetivos</i>	<i>Medios</i>	<i>Logros</i>	<i>Comentarios</i>	<i>Fuentes</i>
a) Desarrollo agrícola y rural				
<i>1) Comisión nacional de las zonas áridas (1970)</i>				
Apoyar a los habitantes de zonas no irrigadas con baja precipitación	Préstamos y subsidios a agricultores organizados, así como precios atractivos para sus productos	Muy limitados. Pocos efectos multiplicadores	Pequeñas inversiones comparadas con los grandes recursos destinados a áreas de irrigación comercial en el NO	Brennan (1983); Garza (1986b); Palacios (1986)
<i>2) Políticas específicas para el desarrollo de áreas rurales (1970)</i>				
Reducir el aislamiento y estimular el desarrollo de grupos indígenas en el Centro-Oeste de México	Provisión de infraestructura de comunicaciones, insumos agrícolas y educación	Muy limitados. Pocos efectos multiplicadores	Pequeñas inversiones. En 1973 se extendió a otros grupos y regiones de la nación	Brennan (1983); Palacios (1986)
<i>3) Plan nacional de nuevos centros de población ejidal (1971)</i>				
Redistribuir pobla-	Entregar parcelas a cam-	Éxito limitado aun	Las familias en cuestión	Brennan (1983);

ción rural a pequeños centros de crecimiento rural, reducir migración rural y expandir el mercado nacional	pesinos sin tierra para establecer nuevos asentamientos en regiones costeras	cuando se crearon 36 nuevos centros, principalmente en el SE, durante 1970-1976. Solamente 500 familias fueron reagrupadas	fueron transferidas del Norte y Centro a lugares totalmente diferentes y extraños	Palacios (1986)
--	--	--	---	-----------------

4) *Programa de inversiones para el desarrollo rural, PIDER (1973)*

Crear mejores oportunidades de empleo para la población rural	Grandes inversiones en instalaciones agrícolas, infraestructura y servicios sociales, basados en el concepto de centros de crecimiento	15 000 centros identificados hasta 1976; efectos espaciales poco importantes	Se dio prioridad a zonas irrigadas de propiedad corporativa y a áreas de alto descontento campesino	Friedmann <i>et al.</i> (1981, 388); Garza (1983, 7)
---	--	--	---	--

b) **Desarrollo industrial y descentralización para el desarrollo regional**

5) *Programa de parques y ciudades industriales (1970)*

Inducir la descentralización industrial para promover el desarrollo regional	Creación de una nueva ciudad sobre las bases de un gran complejo siderúrgico en la costa michoacana	Limitados en lo concerniente a la descentralización y menos importantes todavía por lo que se refiere al desarrollo regional	Marcada ausencia de estudios sobre el tema, contra una dispersión de recursos, falta de coordinación institucional y de controles localizacionales	Aguilar (1984); Martínez del Campo (1985); Scott (1982); Unikel (1981); Villa (1976)
--	---	--	--	--

* Instrumento con una dimensión regional explícita.

CUADRO 4.1 (continuación)

<i>Instrumentos y objetivos</i>	<i>Medios</i>	<i>Logros</i>	<i>Comentarios</i>	<i>Fuentes</i>
6) Complejo siderúrgico Lázaro Cárdenas-Las Truchas (1971)				
Surtir de acero al mercado nacional, integrar y desarrollar la región, y distribuir la población nacional	Creación de una nueva ciudad sobre las bases de un gran complejo siderúrgico en la costa michoacana	Cuando las inversiones fueron altas se tuvieron impactos significativos; lo contrario ocurrió en periodos de recesión. Pocos efectos multiplicadores	Se convirtió en la demostración de la experiencia mexicana con los polos de crecimiento. Serias distorsiones en escala regional. La infraestructura urbana estuvo siempre detrás de la correspondiente a la planta industrial	Laurelli (1984); Restrepo (1984); Unikel (1981); Zapata (1978)
7) Incentivos fiscales (decretos del 23 de noviembre de 1971 y del 20 de julio de 1972)				
Inducir la descentralización industrial de las tres zonas metropolitanas más grandes	Exenciones de impuestos para industrias que desearan localizarse fuera de las áreas congestionadas	Insignificantes. De hecho, quizás el esquema sólo aumentó las ganancias de empresas que se localizarían donde lo hicieran de cualquier manera	Ya se conocía la ineficacia de este tipo de incentivos para incidir en la localización industrial	Martínez del Campo (1985); Unikel (1981); BIRF (1977)

8) *Extensión del programa maquilador (1972)*

Extender al resto de la nación —excepto en las tres grandes conurbaciones— los beneficios esperados de programa original de 1964-1965	Provisiones iniciales suplementadas con beneficios tarifarios y sobre impuestos	Pocos efectos multiplicadores, mayor dependencia de Estados Unidos, y mayor concentración industrial precisamente en las áreas no deseadas	Esta mayor concentración se explica parcialmente por la ineficacia de los incentivos fiscales y por la ausencia de controles directos a la localización	Cardiel (1976); Friedmann <i>et al.</i> (1981); Unikel (1981)
---	---	--	---	---

9) *Esquema de incentivos financieros para la pequeña y mediana industria (1972)*

Fortalecer el apoyo a industrias pequeñas y medianas en regiones menos desarrolladas, induciendo así la descentralización industrial y el desarrollo regional	Creación del Fomin para realizar inversiones conjuntas con pequeñas y medianas empresas; aumento de los recursos del Fogain	Efectos contraproducentes en lo concerniente a la descentralización industrial, y limitados en cuanto al desarrollo regional	Parece que realmente se buscaba obtener una mayor tasa de crecimiento económico con la máxima contribución de cada región	Aguilar (1984); BIRF (1977); Brennan (1983); Villa (1976)
---	---	--	---	---

c) **Políticas de desarrollo regional***10) *Comisión para el desarrollo integral del Istmo de Tehuantepec (1973)*

Promover el desarrollo económico de	Atractivo paquete conteniendo todo tipo de in-	Extremadamente limitados. El programa	El sector privado no estuvo interesado en desa-	<i>Comercio Exterior</i> , 23;
-------------------------------------	--	---------------------------------------	---	--------------------------------

* Instrumento con una dimensión regional explícita.

CUADRO 4.1 (continuación)

<i>Instrumentos y objetivos</i>	<i>Medios</i>	<i>Logros</i>	<i>Comentarios</i>	<i>Fuentes</i>
esta región del SE y reducir así la migración a las zonas urbanas congestionadas	centivos: fiscales, subsidios a la importación, obras de infraestructura, más otras instalaciones suministradas por los gobiernos estatales	ma se abandonó en 1977. Pocos de los 6 000 empleos que se crearían por año se hicieron realidad	rrollar una región atrasada	Palacios (1986)
11) Comisión para el desarrollo económico de la península de Baja California (1974)				
Promover el desarrollo integral de la península	Orientación de los recursos federales para fortalecer las principales actividades económicas de la región	Muy limitados. Pocos efectos multiplicadores	Pequeñas inversiones. Se reemplazó en 1977 por otro para apoyar al turismo solamente	Brennan (1983); Garza (1986a); Palacios (1986)
d) Medidas administrativas y de coordinación				
12) Comités promotores del desarrollo socioeconómico de los estados, Coprodes (1971-1975)				
Coordinar programas sectoriales dirigidos federalmente a niveles estatal y regional, formular y poner en práctica sus	Formación de comités en los estados para facilitar la coordinación entre los gobiernos federal y estatal	Extremadamente limitados para romper los existentes patrones de asignación sectorial del gasto público	Papel conflictivo desde un principio. Los comités no tenían el poder requerido para influir en la asignación estatal de recursos ni tampoco dis-	Friedmann <i>et al.</i> (1981); Palacios (1986)

propios programas de desarrollo

ponían de sus propios medios para alcanzar el segundo propósito

13) Dirección general de desarrollo regional (1974)

Apoyar el crecimiento de los Coprodes y proporcionarles asistencia técnica

Creación de una oficina en la Secretaría de la Presidencia para coordinar planes sectoriales federales con aquellos de los Coprodes

Limitados

Muy difícil reconciliar todos los intereses de todas las dependencias federales involucradas. No se pudo formar un cuerpo parecido para la ZMCM

Unikel (1981)

14) Comisión nacional de desarrollo regional (1975)

Coordinar la acción pública y privada al nivel regional. Se pensaba incorporar la dimensión regional a la planeación económica sectorial

Planes de desarrollo para regiones que abarcaran dos o más entidades (que debían formular todos los subsecretarios, directores de dependencias federales y por los representantes del sector privado)

Extremadamente limitados. Asignación de inversiones no muy diferente de la que habría sido en cualquier otro caso

La presencia de intereses privados hizo incompatible la descentralización de la inversión con las fuerzas del mercado, sin considerar las dificultades para reestructurar el gasto de las dependencias federales. El término "urbano" se adicionó en junio de 1976, reflejando el cambio a aspectos puramente urbanos

Friedmann *et al.* (1981);
Unikel (1981)

CUADRO 4.1 (conclusión)

<i>Instrumentos y objetivos</i>	<i>Medios</i>	<i>Logros</i>	<i>Comentarios</i>	<i>Fuentes</i>
<i>15) Ley general de población (1973)</i>				
Dar consistencia a los programas de desarrollo económico con el crecimiento y distribución de población	Para aplicar esta Ley se creó el Conapo en 1974	Contribución significativa a la reducción del crecimiento demográfico, pero poco exitosa para reorientar los flujos migratorios	La ley tenía poderes que afectaban dramáticamente el desarrollo económico y social, pero enfrentó una fuerte oposición	Conapo (1984); Unikel (1981)
<i>16) Ley de asentamientos humanos (1976)</i>				
Establecer la coordinación de todos los niveles de gobierno a fin de regular los asentamientos humanos en la nación	Una compleja maquinaria de planeación legislativa	La ley se concibió originalmente en 1975, pero las confrontaciones con el sector privado se tradujeron en una iniciativa más aceptable en 1976. Aun así los logros de esta versión "revisada" fueron muy pocos	Una de las oposiciones más fuertes del sector privado a las propuestas de Echeverría	Martínez Nava (1984); Monsiváis (1983); Tello (1982); Unikel (1982)

e] Descentralización administrativa

17) *Descentralización administrativa (1970)*

Relocalizar físicamente a empresas de gobierno del Distrito Federal, lo que eventualmente podría incidir en decisiones de localización industrial

Facilidades para que los empleados se relocalizaran en ciudades de provincia

Extremadamente limitados. Algunas personas se relocalizaron pero la mayoría regresó. Las ciudades en cuestión carecían de la infraestructura y facilidades necesarias. Podría decirse que el programa fracasó

Hubo una gran resistencia a la descentralización. Tanto los políticos como los funcionarios públicos querían permanecer cerca del centro del poder mientras que los industriales estaban contentos con su proximidad al mercado

Brennan (1983)

Incentivos fiscales y financieros (decretos de noviembre de 1971 y julio de 1972)

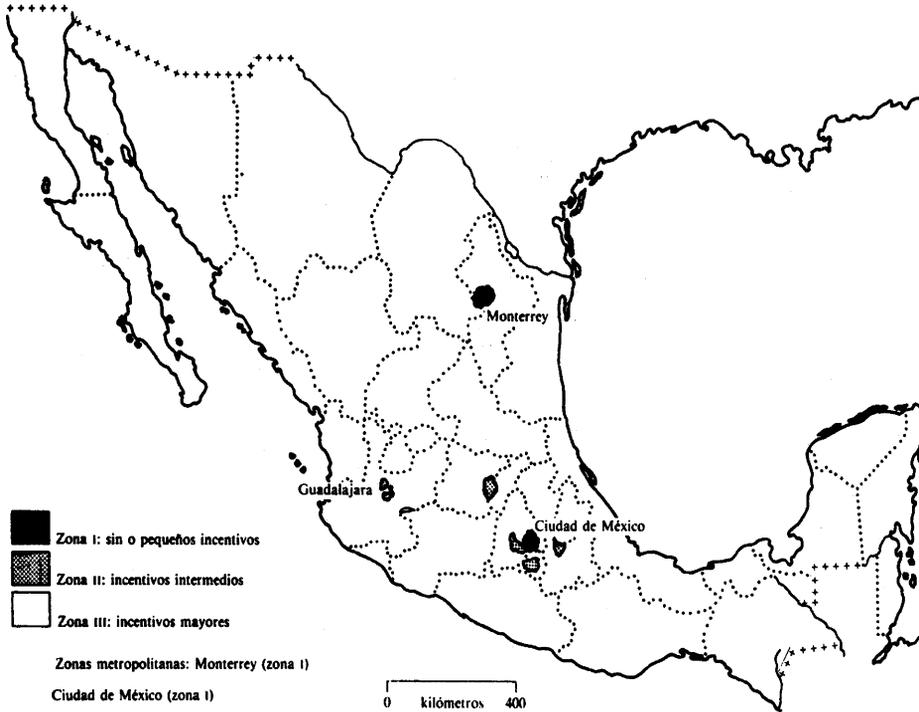
El principal propósito era inducir la descentralización industrial de las tres zonas metropolitanas más importantes del país. Mediante el primer esquema de incentivos regionalmente discriminatorio, se establecieron exenciones de impuestos para aquellas industrias que decidieran localizarse fuera de las tres metrópolis (la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey). Se designaron tres zonas industriales para este propósito, como lo muestra el mapa 4.1: la zona I, que comprende la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, no contenía incentivos; la zona II se conformó por un reducido número de municipios cercanos a la Ciudad de México y a Guadalajara, así como algunas ciudades medias, como Puebla, Querétaro, Cuernavaca y Toluca, la zona III fue clasificada como "resto del país". Los incentivos en la zona II serían, en teoría, menos atractivos que los de la III. Los apoyos, consistentes en reducciones en una variedad de impuestos federales, incluyendo aquellos sobre importaciones de bienes de capital e ingreso corporativo, variaban del 50 al 100% en la zona II, y del 60 al 100% en la III. También se ofrecieron subsidios en ambas zonas a la depreciación acelerada.

El logro de estos decretos fue insignificante. "De hecho, el principal efecto de los incentivos bien podría haber sido incrementar las ganancias de las empresas que se habrían localizado en las áreas de crecimiento en cualquier caso" (BIRF, 1977, 48-49). Pero este hallazgo no debería causar sorpresa. Ya se sabía, por la propia experiencia de México, que los incentivos fiscales afectaban poco las decisiones localizacionales (Unikel, 1981). En realidad el esquema no fue tan diferencial ya que proporcionaba incentivos para áreas altamente urbanizadas y de rápido crecimiento, así como para áreas rurales atrasadas. Los diferenciales involucrados fueron demasiado pequeños de cualquier modo.

En lo concerniente a los instrumentos financieros, el Fogain adoptó la regionalización del Decreto de Descentralización Industrial de julio de 1972, estableciendo, por primera vez, diferenciales en las tasas de interés en sus operaciones de préstamo, pero de acuerdo con la localización geográfica de las empresas: zona I, 11%; zona II, 10%, y zona III, 9%. Una más clara redistribución del crédito, cubriendo todo el país, tuvo lugar. Sin embar-

MAPA 4.1

Prioridades regionales para el otorgamiento de incentivos fiscales y crediticios, 1971-1976



Fuente: basado en *Comercio Exterior*, 22, 695-696.

go, las ciudades más grandes (y las más avanzadas en términos de desarrollo económico) absorbieron la mayoría de los recursos financieros disponibles. Solamente seis estados contabilizaron 66% del total. Los diferenciales en las tasas de interés eran tan bajos que su impacto en inducir la localización industrial puede considerarse insignificante. Por otra parte, se tienen serias dudas de que el Fondo estuviera realmente apoyando a las empresas pequeñas y medianas (Aguilar, 1984).

Parece claro que el "tratamiento preferencial" de los incentivos fiscales y crediticios no afectó la localización de las empresas más allá de las propias decisiones empresariales. Es difícil creer que una diferencia de 2% en la tasa de interés del crédito subsidiado se convirtiera en limitante para que una empresa no se localizara en la Ciudad de México. Las ventajas de la primera obviamente más que compensan este pequeño diferencial. Resumiendo, estos instrumentos trabajaron en contra de los propósitos oficiales de la descentralización industrial y del desarrollo regional. Pareciera que la idea real detrás de ellos fuera obtener un crecimiento económico más elevado con la máxima contribución de cada región. Este enfoque es claramente muy diferente de las estrategias nacionales que buscan el desarrollo de las regiones (Villa, 1976).

La Ley General de Asentamientos Humanos

El propósito de esta Ley era establecer una coordinación entre todos los niveles de gobierno para ordenar y regular los asentamientos humanos en todo el país. Más específicamente, la Ley buscaba una distribución equilibrada de los mismos, la promoción de las ciudades medias, el descongestionamiento de los grandes centros urbanos y la regulación de los mercados de tierra urbana. Sin embargo, esta iniciativa, enviada al Congreso en diciembre de 1975, se encontró con una gran oposición, aun cuando en este caso, como en muchos que tuvieron lugar durante la administración, la intensidad y el contenido del debate parece ser excesivo dada la dimensión, contenido e implicaciones reales de la iniciativa presidencial (Martínez Nava, 1984). Básicamente, la Ley trataba de controlar la expansión urbana, así como la especulación y el monopolio de la tierra urbana. Para los especula-

dores esto representó un ataque frontal contra el casi sagrado estatus legal de la propiedad privada. Además, el descontento acumulado durante cinco años de debates ideológicos y desconfianza constituyó un buen caso para otro conflicto, quizás el mayor, con el gobierno.

La mayoría de las confrontaciones entre el gobierno y el sector privado se *resolvieron* mediante procesos tradicionales de negociación, pero la correspondiente a la Ley tendría un curso muy distinto. El conflicto alcanzó proporciones inusitadas; de acuerdo con los voceros del sector privado, la Ley era pro soviética, anticristiana y confiscatoria (Martínez Nava, 1984). El 21 de marzo, un periódico de Monterrey publicó fuertes críticas:

La Ley de Asentamientos Humanos le dice al individuo dónde vivir y cómo debe ser su morada, bajo qué condiciones la propiedad puede ser comprada o vendida, y cuándo y cómo se tiene que desprender de ella sobre las bases del supuesto interés público. De ahora en adelante, pintar su casa será una ofensa criminal y cualquier trabajo de mantenimiento realizado sin permiso, de acuerdo con la planeada Ley, lo hará un delincuente (p. 123).

La preocupación con la Ley se extendió hasta el Congreso de Estados Unidos, donde los legisladores urgieron al presidente Ford para que prestara más atención a la serie de eventos que tenían lugar en México (Tello, 1982). Se mencionó que cambios recientes en la Constitución mexicana estaban debilitando la base legal de la propiedad privada. En abril de 1976 el gobierno federal preparó una reunión nacional sobre asentamientos humanos para apoyar la Ley. El sector oficial respaldó los pronunciamientos del presidente Echeverría y criticó fuertemente a los empresarios por “antidemocráticos, poco patriotas, y solamente interesados en preservar sus propios intereses” (Torres, 1976, 282).

La actitud original del sector privado hacia la Ley se modificó profundamente, lo que a su vez recibió una cálida (pero discreta) bienvenida del gobierno. La disposición de este último para negociar alimentó aún más el “entendimiento” del capital privado, pudiéndose alcanzar finalmente un acuerdo. El Consejo Coordinador Empresarial (CCE) solicitó la modificación de 23 de los 47 artículos de la Ley, requerimiento que fue satisfecho, dados los cambios sustanciales reflejados en la versión revisada

que se enviara al Congreso el 6 de mayo. Esta *nueva Ley* pretendía: planear los asentamientos humanos sin interferencia del Estado, de una manera racional y ordenada; regular los asentamientos humanos, combatiendo la degradación ecológica, y mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural. Los diputados enfatizaron que las casas particulares no se repartirían a otros. Los cambios darían, de acuerdo con los puntos de vista de la iniciativa privada, una tremenda confianza a los inversionistas y hombres de negocios (*Excelsior*, 8 de mayo, 1976, p. 18). Finalmente, la “nueva” Ley fue aprobada por el Congreso el 13 de mayo, y todos contentos. La batalla había sido ganada, como siempre, por los dueños del capital.

Resumen

Un amplio rango de iniciativas se llevaron a cabo durante el periodo, pero con poco éxito. Es particularmente el caso de aquellas directa —o indirectamente— orientadas hacia la descentralización industrial y el desarrollo regional. La evidencia disponible muestra que la concentración de actividades económicas y de población en las tres principales áreas urbanas continuó; por otra parte, los niveles de vida de la mayoría de los mexicanos a todos los niveles territoriales empeoraron durante el periodo. Los logros de la mayoría de las medidas no fueron consistentes con las expectativas. Ello, sin embargo, es poco sorprendente. Las concentraciones de todas clases persistieron, pero no porque las políticas hayan carecido de consistencia operacional, como se ha argumentado con demasiada frecuencia (Carrillo Arronte, 1986; Garza, 1986a, b). Al contrario, si tales políticas se hubieran llevado a cabo cabalmente quizás el “problema regional” en México sería peor. Al margen de la retórica utilizada por el presidente Echeverría, el hecho es que la política regional durante el periodo continuó subordinada a los propósitos macroeconómicos nacionales. Así, el papel de las regiones era contribuir a obtener tasas de crecimiento económico más elevadas. La política territorial que se intentó, aun cuando no tan obviamente como en el periodo anterior, formaba parte de una estrategia nacional más preocupada por el crecimiento económico que por las desigualdades regionales.

Los decretos de 1971 y 1972, a pesar de ser instrumentos im-

portantes para cambiar la localización industrial lejos de los centros de mayor "congestionamiento", tuvieron serias limitaciones desde el principio. La experiencia misma de México había mostrado la ineficacia de los incentivos para inducir el movimiento de empresas, y aun así los decretos no se apartaron mucho de los esfuerzos anteriores, al menos en su concepción. El tratamiento territorial "preferencial" se daba más en el papel que en la realidad. Resultaba muy poco probable que una zonificación tan amplia, involucrando diferenciales tan pequeños entre zonas, tuviera un impacto significativo en la descentralización industrial. El decreto, por otra parte, no estipulaba ninguna restricción sobre el tipo de empresas que se deseaba beneficiar. En otras palabras, cualquier empresa de cualquier ramo, sujeta solamente a la zonificación en cuestión, podría recibir el apoyo gubernamental.

En su mayoría, las políticas que se intentaron durante el periodo entraban en conflicto entre ellas mismas, sin que quedara claro, además, lo que realmente perseguían. Casi todas pretendían ser "descentralizadoras", lo que dificulta separarlas de aquellas más orientadas al desarrollo local (Brennan, 1983). Una crítica fundamental sería la carencia de un plan global que diera coherencia y un marco institucional a las políticas en cuestión. El cuadro 4.1 muestra que la Ley General de Población fue creada en 1973, y un año después el cuerpo que se encargaría de ponerla en práctica. Éste también fue el caso de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico (Coprodes) y de la Dirección General de Desarrollo Regional.

Resulta difícil, pues, ver cómo una política se conectaba con otra en la persecución de un objetivo común. Aun si algunas políticas pretendían explícita y genuinamente cambiar la distribución espacial de las actividades económico-demográficas, generalmente fueron medidas débiles para contrarrestar las fuerzas del mercado. La élite industrial no tenía ningún interés en cambiar la emergente estructura espacial de la que estaban recibiendo amplios beneficios; por otra parte, la aguda crisis financiera restó al Estado parte de su relativa autonomía para negociar con esta élite.

Con estos antecedentes en mente, los resultados obtenidos son poco sorprendentes. Tiene que cuestionarse si había una intención real de realizar modificaciones. Parafraseando a Friedmann *et al.*, "Echeverría Álvarez pudo obtener sólo poco más

que grandes gestos simbólicos. La política del espacio se transformó en la política del mercado". Ciertamente en el periodo se observó un compromiso poco usual, como resultado del creciente descontento social que amenazó la legitimidad del Estado, para elevar el bienestar de la población mexicana. La descentralización industrial se consideró el instrumento para alcanzar tal propósito. Pero no se contó con las posibilidades técnicas ni políticas para que algún esfuerzo serio fructificara.

POLÍTICAS DE DESARROLLO REGIONAL, 1976-1982

Cuando José López Portillo tomó posesión de la Presidencia el 1 de diciembre de 1976, el país se encontraba en una muy difícil situación económica y política (CIDE, 1982). En lo económico, apenas tres meses atrás había ocurrido una profunda devaluación, teniéndose además una alarmante tasa de creciente inflación, un sistema financiero especulativo, una impresionante fuga de capitales, un paralizante desequilibrio en la balanza de pagos, y una notable caída en la tasa del PIB. En lo político, el gobierno estaba aislado de sus aliados tradicionales y muy debilitado ante la comunidad empresarial. Para el nuevo régimen, la administración de la crisis tendría la primera prioridad. Los problemas sociales y territoriales recibirían una menor atención; simplemente dejaron de existir. Se reintrodujo la vieja lógica del periodo 1940-1970: primero era necesario crecer; la redistribución ocurriría algún tiempo después.

Aun cuando hubo una aparente mejoría en los indicadores macroeconómicos, al final del periodo la caída de la economía fue tal que sorprendió al mundo con lo que sería el principio de la crisis financiera del Tercer Mundo. Todos los problemas que debía atacar la administración resultaron mucho mayores al final de la misma (Bueno, 1983). La mayoría de los mexicanos eran de hecho más pobres, las desigualdades en la distribución del ingreso se encontraban entre las peores del mundo³ y el tamaño

³ El 5% de las familias más ricas recibe el 25% del ingreso nacional, mientras el 10% más pobre se conforma con el 1%. Ver Hardy (1982, 502).

de la Ciudad de México causaba una gran preocupación dentro y fuera del país. Por doquier se escuchaban llamados urgentes en pro de la descentralización, incluyendo los del presidente entrante, quien entonces realizaba su campaña política.

En lo concerniente a las relaciones Estado-empresarios, el presidente López Portillo adoptó un programa definitivamente pro empresarial como parte de su estrategia denominada “Alianza para la Producción”, confiando excesivamente en los agentes privados (Cantú, 1982). *La pérdida de confianza* del régimen echeverrista se restableció temporalmente, pero sólo para terminar con una disputa más álgida: la nacionalización del sistema bancario y el inculcamiento de este último de la crisis económica.

La situación ya referida enmarca el contexto de la política regional del régimen. La mayoría de las políticas utilizadas durante el periodo se presentan en el cuadro 4.2. Más específicamente, esta sección aborda algunas de las más relevantes para este trabajo: el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, y la Política Demográfica Regional.

Plan Nacional de Desarrollo Urbano

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) fue presentado en mayo de 1978 por la SAHOP. En lo fundamental se proponía frenar significativamente el crecimiento de las tres principales metrópolis de México, estimular el crecimiento de las ciudades intermedias, e integrar las ciudades pequeñas y las áreas rurales con las ciudades medias (Poder Ejecutivo Federal, 1978, 26). Dada la imposibilidad de satisfacer simultáneamente todos los requerimientos del desarrollo urbano, en el Plan se propuso el uso selectivo de recursos, definiéndose zonas y centros de población prioritarios. Se seleccionaron diez zonas, como lo muestra el mapa 4.2, con base en su capacidad para absorber población, su localización con respecto a los recursos naturales, sus favorables condiciones para crear empleo, y el nivel de desarrollo de sus sectores productivos. El Plan también determinó tres zonas cuyo crecimiento tenía que controlarse y regularse. Y finalmente, los servicios regionales se concentrarían en ciertos centros de población.

CUADRO 4.2

México: instrumentos de política regional, 1976-1982

<i>Instrumentos y objetivos</i>	<i>Medios</i>	<i>Logros</i>	<i>Comentarios</i>	<i>Fuentes</i>
a) Desarrollo rural y programas territorialmente orientados				
<i>1) Coordinación del Plan Nacional para Áreas Atrasadas y Grupos Marginados, Coplamar (1977)</i>				
Aumentar el nivel de vida de la población rural de áreas pobres	Recursos del gobierno federal mediante un nuevo cuerpo coordinador, la Coplamar	Modestas mejorías en el nivel de vida de los pobres	La Coplamar se formó sobre la previa Comisión Nacional de Zonas Áridas	Hardy (1982); Palacios (1986)
<i>2) Programa de inversiones para el desarrollo rural, Pider¹</i>				
Igual que antes (ver cuadro 4.1)	Igual que antes (ver cuadro 4.1)	Modestos	Las funciones del programa se continuaron y reforzaron durante este gobierno	Hardy (1982); Palacios (1986)

3) *Sistema Alimentario Mexicano, SAM (1980)*

Alcanzar la autosuficiencia en alimentos básicos

Nuevo cuerpo para coordinar los mayores recursos destinados al sector agrícola

Relativamente muy buenos resultados desde el punto de vista sectorial

Aun cuando fue una estrategia sectorial, el SAM tuvo efectos significativos en el desarrollo regional de áreas agrícolas. Su marco legal se concibió al final del año mientras que el SAM se formó al principio

Luiselli (1985);
Warman (1983)

b) **Programas comprensivos de desarrollo regional**

4) *Programa nacional para el desarrollo de las franjas fronterizas y zonas de libre comercio (1977)*

Promover el desarrollo de las zonas libres y regiones fronterizas del país, integrándolas a la economía nacional

Cuerpo de consulta interministerial más una entidad para administrar los recursos del gobierno federal

Limitados

Estos cuerpos reemplazaron a los creados al principio de los setenta por el presidente Echeverría

Palacios (1986)

¹ Programa que aún existe. Véase el cuadro 4.1.

CUADRO 4.2 (continuación)

<i>Instrumentos y objetivos</i>	<i>Medios</i>	<i>Logros</i>	<i>Comentarios</i>	<i>Fuentes</i>
c) Planes de desarrollo urbano²				
<i>5) Plan de desarrollo urbano para el Distrito Federal (1980)</i>				
Inducir el crecimiento planeado del Distrito Federal	Coordinación de inversión pública en el Distrito Federal	Muy limitados	Perspectiva estrecha al centrarse solamente en el Distrito Federal y no en toda el área metropolitana. Enfoque demasiado urbanista dentro de un análisis prospectivo muy deficiente	Garza (1986a); DDF (1980)
<i>6) Programa de provisión de infraestructura y apoyo a puertos industriales (1979)</i>				
Fortalecer la descentralización industrial de la Ciudad de México	Servicios de infraestructura urbana a puertos industriales con alto potencial para las exportaciones	Falla total	Varios puertos fueron originalmente escogidos, para quedar finalmente, sólo cuatro de ellos (dos en el Pacífico y dos en el Golfo). La infraestructura ha sido abandonada en	Martínez del Campo (1985); Fondeport (1980); Leal (1981)

dos de ellos, y en el resto el futuro parece muy incierto. Desvinculados de otros programas a pesar de que se dice lo contrario

d) Iniciativas de planeación y medidas administrativas y de coordinación

7) Convenios Únicos de Coordinación, CUC (1976)

Coordinar las acciones y el gasto del gobierno federal con los gobiernos estatales, transfiriendo a éstos crecientes responsabilidades de planeación	Medidas de coordinación	Éxitos modestos	Garza (1984)
--	-------------------------	-----------------	--------------

8) Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, SAHOP (1977)

Formular la política de asentamientos	Transformación de la anterior Secretaría de	Fracaso técnico y político	Rebora (1978); SPP (1982);
---------------------------------------	---	----------------------------	----------------------------

² Además del PNDU que se estudia ampliamente en el texto.

CUADRO 4.2 (conclusión)

<i>Instrumentos y objetivos</i>	<i>Medios</i>	<i>Logros</i>	<i>Comentarios</i>	<i>Fuentes</i>
humanos de la administración, principalmente mediante la planeación urbana y algunas funciones de planeación regional	Obras Públicas en esta nueva dependencia			Unikel (1981)
<i>9) Comisión nacional de desarrollo urbano (1977)</i>				
Coordinación intergubernamental de las funciones de planeación urbana	Creación de esta Comisión	Fracaso	Remplazó a la anterior Comisión de Planeación Urbana y Regional	Garza (1986); Palacios (1986)
<i>10) Dirección general de programación regional (1977)</i>				
Establecer las normas de planeación regional para otras dependencias gubernamentales	Establecimiento de esta Dirección General dentro de la SPP	Éxito limitado	Se formó sobre el antecedente creado por el presidente Echeverría	Palacios (1986)

11) *Programa para la Descentralización Territorial de la Administración Pública, Prodetap (1978)*

Inducir tanto la descentralización de la Ciudad de México como el desarrollo regional en zonas potenciales

Relocalización a varias ciudades de las unidades administrativas gubernamentales cuyas funciones no necesariamente debieran realizarse en la Ciudad de México

Fracaso

El Prodetap fue un componente principal del PNDU. Sin embargo, se aprobó antes que el mismo Plan. Las pocas personas que se movieron regresaron tan pronto se dieron cuenta de la falta de infraestructura en los sitios seleccionados. El programa careció también de poder para ejecutar sus políticas

Garza (1984);
Poder Ejecutivo
Federal (1978)

MAPA 4.2

Prioridades regionales del Plan de Desarrollo Urbano de 1978



Fuente: Poder Ejecutivo Federal (1978, 35).

La regionalización anterior merece algunos comentarios. Primeramente, a pesar de la intención expresada de seleccionar pocos lugares para la asignación de recursos, al final parece que se escogió un número excesivo. Si a los centros de población seleccionados en las diez zonas (25) se adicionan los explícitamente referidos como tales (55), los centros de población totalizan 80, en clara contradicción con un enfoque más selectivo. Adicionalmente, el Plan mismo no contenía indicaciones de cómo deberían jerarquizarse y distribuirse las inversiones entre las áreas seleccionadas.

Una de las principales debilidades del Plan fue la falta de precisión sobre cómo instrumentarían sus políticas. En teoría, las inversiones de las dependencias gubernamentales se guiarían por el Plan, aunque en la realidad esto fue muy difícil de lograr. A pesar de que este tipo de situación era ya bien conocida —planes ignorados por los diferentes programas de inversión— no se tomaron medidas para que esta vez fuera diferente. El Plan supuso que dependencias mucho más poderosas y con mayores presupuestos que la SAHOP automáticamente compatibilizarían sus propios planteamientos con el documento en cuestión. La Secretaría había logrado la aprobación de este último, pero había convencido a muy pocos de que su plan territorial contenía las bases más apropiadas para orientar las principales inversiones de desarrollo, como lo muestra el análisis del Plan Nacional de Desarrollo Industrial que se presenta a continuación. Más aún, el Plan resultaba obligatorio solamente para las entidades gubernamentales, sin especificar el papel que tocaría al sector privado. Si ni siquiera estas entidades siguieron las recomendaciones del Plan, resultaba menos probable que el sector privado lo hiciera. Así las cosas, la SAHOP tuvo para sí la difícil tarea de llevar a cabo el Plan con sus propios (y limitados) recursos.

Plan Nacional de Desarrollo Industrial

El Plan Nacional de Desarrollo Industrial (PNDI) se dio a conocer a principios de 1979 (Poder Ejecutivo Federal, 1979). De acuerdo con la estrategia nacional de desarrollo económico, los ingresos potenciales del petróleo proporcionarían los recursos financieros necesarios para el despegue de la industrialización.

Se corregirían las deficiencias del aparato industrial para dar al país independencia económica. Los objetivos generales del Plan fueron básicamente tres: 1) crear empleo masivo, 2) incrementar el PIB y 3) proporcionar un nivel mínimo de bienestar social. Más específicamente, la concentración industrial en el Valle de México se reduciría de 50 a 40 por ciento en 1982.

El Plan, contrariamente al formulado por el gobierno anterior, fijó prioridades para las actividades industriales objeto de apoyo y estableció una nueva regionalización para la localización industrial. Sin embargo, los criterios para determinar tanto las actividades que debían apoyarse como su localización espacial parecen haber sido pobremente definidos. El Plan estimuló demasiadas industrias en un número excesivo de lugares. Como en el pasado, prácticamente cualquier industria podía establecerse en cualquier lugar y beneficiarse del apoyo gubernamental. Por otra parte, varias industrias y lugares que realmente necesitaban ayuda no fueron considerados. En términos más generales, el PNDI se basó en supuestos demasiado optimistas y partió de una confianza excesiva en las variables exógenas. A pesar de ser un bravo intento de planeación a mediano plazo, el Plan en su conjunto no fue bien concebido. Los tres siguientes criterios fueron centrales en la definición de las 70 actividades industriales escogidas: 1) los mercados de los productos, 2) el origen de las materias primas y otros insumos y 3) los impactos macroeconómicos o estratégicos en el empleo, la integración vertical de la industria, la inversión en nuevas áreas de actividad económica, el valor agregado, las exportaciones y el desarrollo tecnológico.

Sin embargo, una gran confusión caracterizó a los criterios anteriores, particularmente al tercero debido a sus grandes problemas de definición. Su vinculación con los dos primeros permitía incluir o excluir *cualquier* subsector industrial, clase, subclase o producto. Este criterio resultó ser complejo y poco claro. No obstante, los elementos anteriores formaron las bases sobre las cuales se escogieron las actividades industriales. Se identificaron dos categorías. La primera comprendía a las industrias de alimentos básicos, maquinaria y equipo, así como otras actividades "estratégicas". La segunda incluía el resto de actividades relacionadas con la producción de bienes de consumo básico, así como las de insumos para uso general.

La clasificación adoptada en el Plan no fue consistente con

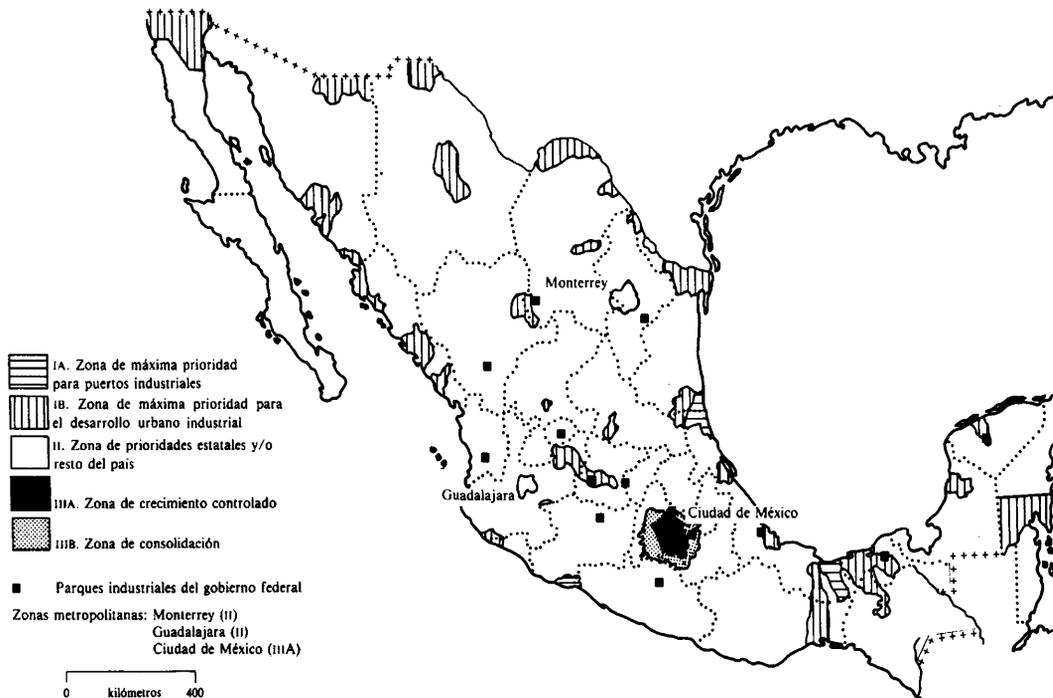
la que se usó en los censos industriales, ni con la empleada por la Secretaría de Programación y Presupuesto en la elaboración de las cuentas nacionales. Resultaba por tanto difícil conocer cuáles o cuántas actividades serían favorecidas por el Plan. Además, la división en dos categorías pierde racionalidad frente al otorgamiento real de los incentivos, como lo muestra el cuadro 4.3. La categoría 2, considerada menos importante, proporcionaba tantos incentivos como la 1. Además, un hecho ampliamente ignorado fue que *industrias sin ningún tipo de prioridad tenían derecho a un apoyo significativo que variaba muy poco del otorgado a industrias prioritarias*. Esto cuestiona todo el propósito de establecer las prioridades. Ciertamente, se utilizó algún tipo de criterios para seleccionar industrias merecedoras de apoyo gubernamental, aunque ello no parece haber sido muy eficaz.

Por otra parte, los criterios empleados para determinar las prioridades espaciales fueron también pobremente definidos. El Plan adoptó la regionalización creada para este propósito por el Programa de Incentivos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales (Prodetai). Éste fue originalmente concebido como uno de los dos brazos más importantes de la estrategia del PNDU para organizar la distribución de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional. Más específicamente, el Prodetai incluyó un paquete integral de incentivos (fiscales, tarifarios, crediticios e infraestructurales) para inducir la desconcentración territorial de actividades industriales de la ZMCM y estimular el desarrollo regional en varios puntos del país (Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 1979). De esta manera, ambos planes fueron complementarios —e integrados—, dado que el PNDU establecía prioridades regionales como marco de referencia para la organización espacial de la industria y el PNDI definía prioridades sectoriales, así como los incentivos correspondientes para cada categoría industrial.

Sin embargo, la regionalización adoptada por el PNDI del Prodetai se apartó considerablemente de la propuesta por el PNDU. Esta última contenía 11 zonas prioritarias, mientras que la primera se conformaba por 27 (ver mapas 4.2 y 4.3). Esto es significativo dado que el número de zonas de desarrollo urbano ya parecía excesivo. Más aún, el criterio central para la “nueva” regionalización era esencialmente diferente del considerado

Mapa 4.3

Prioridades regionales del Plan Nacional de Desarrollo Industrial, 1979



Fuente: basado en Poder Ejecutivo Federal (1979, 41-45) y Fidein (1986, 184).

por el PNDU. Mientras este plan utilizaba, como se refirió, al menos algunos elementos comprensivos al seleccionar sus zonas,⁴ el PNDI colocó prácticamente todas las suyas sobre la red de gas natural, favoreciendo con ello las áreas costeras y fronterizas en una estrategia económica enteramente orientada a la exportación de manufacturas.

Resulta claro que el PNDU y el PNDI seguían dos líneas separadas, al menos en lo concerniente a la regionalización. El segundo ignoró en gran medida las orientaciones del primero. La visión sectorial del desarrollo económico —industrialización vía exportaciones— dominó la escena, haciendo parecer al PNDU como un mero ejercicio académico. Y aun así, en el documento del plan industrial y en otras publicaciones oficiales se señaló marcadamente la congruencia entre los dos planes.

La regionalización del PNDI estableció tres zonas. La I, también llamada “zona preferencial”, se conformaba por las zonas IA (puertos industriales) y IB (áreas costeras, áreas fronterizas, y algunas ciudades del interior). La II, conocida como “zona de prioridades estatales”, fue definida conjuntamente por los gobiernos estatal y federal. Finalmente, la zona III fue una de “crecimiento controlado y regulado”. Consistía de las zonas IIIA (que contenía al Distrito Federal y a sus alrededores) y IIIB (que incluía algunos municipios de los estados colindantes con la zona IIIA; véase el mapa 4.3).

Esta regionalización proporciona otra importante contradicción entre el PNDU y el PNDI, en relación con el papel que deberían desempeñar Guadalajara y Monterrey. Mientras que el PNDU las consideraba zonas de control (y que sería conveniente descentralizar), ¡el PNDI ni siquiera las mencionó! Vagamente se asumió que se encontraban dentro de la zona II y que por tanto tenían derecho a la asistencia gubernamental. Así, no solamente no se aplicaron desincentivos, sino que se estimulaba su crecimiento.

Esta situación ilustra dos cosas. Primero, su exclusión de la zona III refleja (presumiblemente) la presión política sobre el go-

⁴ Como se mencionara: “es decir, la imposibilidad para satisfacer simultáneamente todos los requerimientos del desarrollo urbano; capacidad de absorber población; localización frente a la disponibilidad de recursos naturales, y un pronóstico favorable en la generación de empleo”. Ver Poder Ejecutivo Federal (1978, 34).

CUADRO 4.3

México: incentivos del Plan Nacional de Desarrollo Industrial, 1979

<i>Categorías regionales e incentivos otorgados (porcentajes)</i>																
a) Zona I																
IA. Para desarrollo portuario industrial										IB. Para desarrollo urbano industrial						
	Fiscales									Fiscales						
	Empleo					Tarifarios				Empleo			Tarifarios			
	a	b	c	d	e	f	g	h	i	a	b	c	d	e	f	i
Categoría 1	20	20	20	5	30	30	30	30	14	20	20	20	5	*	15	14
Categoría 2	15	20	20	5	30	30	30	30	14	15	20	20	5	*	15	14
Pequeña industria	25/20	20	20	5	30	30	30	30	14	25/20	20	20	5	*	15	14
Industrias no prioritarias				20	5	30	30	30	17				5	*	15	17

a) Inversión; b) debido a nuevas inversiones; c) debido a turnos extra; d) compra de maquinaria y equipo nacional; e) electricidad; f) gas natural; g) combustóleo; h) petroquímicos; i) tasas de interés

b) Zona II (zona de prioridades estatales)

	<i>Fiscales</i>				<i>Tasas de interés crediticio</i>
	<i>Inversión</i>	<i>Empleo</i>		<i>Compra de maquinaria y equipo nacional</i>	
		<i>Inversión</i>	<i>Turnos extra</i>		
Categoría 1	20	20	20	5	16
Categoría 2	10	20	20	5	16
Pequeña industria	25/20	20	20	5	16
Industrias no prioritarias			20	5	18

c) Zona III

	<i>Zona IIIA</i>		<i>Zona IIIB (Consolidación)</i>								
	<i>(Control)</i>		<i>Expansiones</i>				<i>Nuevas inversiones</i>				
	<i>Fiscal</i>	<i>Crediticio</i>	<i>Fiscales</i>				<i>Crediticios</i>		<i>fiscales</i>		
	<i>d</i>	<i>i</i>	<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	<i>d</i>	<i>i</i>	<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	<i>d</i>
Categoría 1	5	20	20	20	20	5	20	12	12	5	20
Categoría 2	5	20	10	20	20	5	20	6	12	5	20
Pequeña industria	5	18	25/20	20	20	5	18	15/12	12	5	18
Industrias no prioritarias	5	21			20	5	21		12	5	21

De a a i, como en a).

Fuente: Poder Ejecutivo Federal (1979)

bierno federal tanto de las élites industriales como de los gobernadores de los estados. Y, segundo, este marco político muestra nítidamente cómo los intereses sectoriales habían comenzado a debilitar la estrategia oficial hacia lo urbano-regional (Unikel, 1981).

Como en el caso de las prioridades sectoriales, las regionales incluyeron muy pequeñas diferencias entre zonas para el otorgamiento de los incentivos, como lo muestra el cuadro 4.3. No parece que tales prioridades hayan tenido influencia significativa en la localización industrial, más allá de la que eventualmente habría ocurrido de cualquier manera, situación ilustrada en el mapa 4.3. Las prioridades regionales —al margen de que se habían modificado, como ya se indicó— se vieron ciertamente disminuidas por las prioridades sectoriales. Después de todo, estas últimas estaban más comprometidas con apoyar a la industria y menos con una distribución territorial equilibrada. Considérese la zona I, por ejemplo. Aparte de las pequeñas diferencias en los incentivos fiscales para la inversión y los subsidios en energéticos y petroquímica para las empresas localizadas en la zona IA, el paquete en su conjunto ofrece exactamente los mismos incentivos de la zona (A o B) y de la categoría industrial. Las prioridades sectoriales no tienen mucho sentido, al menos en la zona I. Aun las industrias sin ninguna prioridad tienen derecho a recibir tantos beneficios como aquellas que, en teoría, sí lo tienen. La situación no cambia mucho en lo concerniente a la zona II: las categorías 1 y 2 reciben los mismos beneficios; los diferenciales para la pequeña industria son poco significativos y, otra vez, las industrias no prioritarias todavía están sujetas a algún tipo de apoyo.

La situación prevaleciente en la zona III es parecida. Se eliminaron la mayoría de los incentivos fiscales en la zona IIIA y los restantes quedaron sin muchos cambios para todos los tipos de industria. Además, las empresas existentes en esta zona (donde se encuentra la ZMCM) todavía podían beneficiarse de crédito subsidiado, independientemente de su actividad industrial. Es importante señalar esto ya que este tipo de crédito siguió siendo uno de los instrumentos promocionales usados con más frecuencia por los empresarios. El caso de las prioridades sectoriales pierde, otra vez, sustento si se considera la zona IIIB. Las expansiones de las empresas (contrariamente a las nuevas inversiones) re-

cibieron mejor tratamiento fiscal, aunque no ocurrió lo mismo con el crédito subsidiado. La división de la zona III en A y B, dados los incentivos ofrecidos en ambas, pierde racionalidad.

Un patrón similar de incongruencia aparece al hacer una comparación interzonal. Los incentivos fiscales se mantuvieron prácticamente al mismo nivel en las zonas I, II y III. Los diferenciales en el crédito subsidiado de ninguna manera reflejan las grandes ventajas localizacionales de la ZMCM. Las empresas podían localizarse, efectivamente, en cualquier lugar del país y todavía ser sujetas de tratamiento preferencial. En general, el Plan fue débil en sus planteamientos hacia la descentralización industrial de la Ciudad de México. Ya era bien conocido entonces que los incentivos resultaban medidas insuficientes (Martínez del Campo, 1985). Las empresas sólo necesitaban estar cerca de la ZMCM para disfrutar de los beneficios que no se otorgaban ahí.

Adicionalmente, en lo relativo a la promoción del desarrollo regional, resulta poco posible que en un enfoque tan geográficamente disperso, congruente no obstante con los esfuerzos territoriales anteriores de espaciar recursos en pequeñísimas proporciones en todo el país, pudiera efectivamente reforzar el crecimiento urbano en centros periféricos. El número de centros urbanos (o municipios) seleccionados por el Plan (zonas I y II) fue excesivo desde cualquier punto de vista. ¡El número total alcanzó 301! En este marco, cualquier efecto del Plan en el desarrollo regional parece haberse diluido. Por otra parte, el Plan no consideró ninguna medida para mejorar las bases económicas regionales existentes, como si los incentivos pudieran por sí solos remover las arraigadas deficiencias del aparato industrial. Ni siquiera desde una perspectiva estrictamente industrial parece apropiado simplemente estimular nuevas empresas mientras se ignoran las graves dificultades por las que atraviesan las existentes.

Política Demográfica Regional

El Consejo Nacional de Población (Conapo) formuló, el mismo año en que se dio a conocer el PNDU, la Política Demográfica Regional (PDR), orientada a cambiar la distribución de la población y los flujos migratorios (Conapo, 1982). Específicamente,

el Conapo pretendía disminuir la migración a las tres áreas metropolitanas más grandes de México y a las ciudades fronterizas de Baja California. Además se pretendía limitar el crecimiento poblacional. El primer objetivo se alcanzaría mediante una estrategia migratoria de retención, reorientación y relocalización. Se evitaría que aproximadamente 1.3 millones de personas migraran a la Ciudad de México; asimismo, en un periodo de diez años se evitaría la migración de 131 000 personas a Guadalajara y Monterrey. El segundo objetivo se alcanzaría mediante un plan para el control de la natalidad.

No hay duda de que la PDR ha tenido éxito en reducir el crecimiento poblacional —de 3.4% en 1973 a 2.3% en 1983 (Conapo, 1984)—, pero lo ha tenido mucho menos en reorientar los flujos migratorios. Los propósitos y los instrumentos se definieron vagamente y los objetivos fueron demasiado ambiciosos. La PDR subrayaba la necesidad de integrarse con otras políticas de gobierno, pero permaneció muy aislada del resto de los planes sectoriales y de las estrategias particulares. Vale la pena señalar que ni siquiera el PNDU consideró las proyecciones del Conapo para el crecimiento de la Ciudad de México,⁵ y que el PNDI las ignoró del todo. Por último algo difícil de entender, efectivamente, es que la SAHOP, entidad responsable de la planeación territorial, no figure entre los miembros del Consejo.⁶ Ello es grave porque las estrategias del Conapo deberían haber sido cruciales para la planeación de los asentamientos humanos.

La política de población que se trató de instrumentar —pensada para recobrar el equilibrio apropiado entre la población y la sociedad— proporciona un ejemplo interesante de las contradicciones en la política regional del país (Hernández Millán, 1979; Borsoti, 1981). La política de población en México, compleja y artificial en un principio se redujo a simples medidas para el control natal. La PDR era la bandera de un grupo que perseguía por todos los medios la nominación presidencial. No es, pues, para

⁵ El Conapo manejaba una cifra de 24.5 millones de habitantes para el año 2000, mientras que la SAHOP usaba una de 20 millones.

⁶ El Conapo es presidido por la Secretaría de Gobernación y está formado por las siguientes secretarías: Educación Pública, de Salud, Hacienda y Crédito Público, Relaciones Exteriores, del Trabajo, Programación y Presupuestos y de la Reforma Agraria. Ver Conapo (1984, 18).

asombrarse que la política de población perdiera su atractivo cuando su principal proponente, el secretario de Gobernación y entonces precandidato a la presidencia, no fuera escogido para ocupar la primera magistratura.

Resumen

La política regional instrumentada durante el periodo estuvo muy limitada por la política macroeconómica que se instrumentó. El estado de la economía nacional, junto con las erosionadas relaciones del gobierno con la iniciativa privada, movieron a López Portillo a concentrarse en la "administración de la crisis". Ello implicó una atención todavía más débil al desarrollo territorial que la propuesta por el gobierno anterior. Los cuantiosos recursos financieros obtenidos por las ventas de petróleo y por préstamos extranjeros servirían para apoyar una estrategia basada en la industrialización, para alcanzar altas tasas de crecimiento económico. Tal perspectiva sectorial dominó la escena en claro detrimento de lo urbano-regional. Los defectos de los instrumentos de política referidos en esta sección, por tanto, tienen que ubicarse en este contexto. Paradójicamente, el régimen hizo mucho por institucionalizar la planeación en México, en un enfoque más pro urbano y pro industrial. Consecuentemente, se orientó la descentralización industrial hacia lo urbano, siendo compatible con el mencionado objetivo de maximizar el crecimiento económico. Los principales planes tuvieron poco éxito en descentralizar la industria y tuvieron sólo efectos limitados en el desarrollo regional. Tanto el PNDU como el PNDI carecieron de selectividad, siendo además inconsistente uno con otro y con la PDR.

Una de las mayores críticas sería la ausencia de un plan nacional de desarrollo que sirviera como marco de referencia. No fue sino hasta 1980 que se formuló el Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Resulta contradictorio, sin embargo, que el Plan tenía desde un principio un horizonte temporal de dos años mientras que al PNDU y al PNDI les correspondía, en teoría al menos, una validez más allá del periodo presidencial. Es también profundamente contradictorio que el Plan Nacional se haya elaborado *después* de los de desarrollo urbano e industrial. Sin

embargo, las inconsistencias del Plan, solamente en términos macroeconómicos para no mencionar las diferencias conceptuales, originaron muchas críticas. Aun cuando la planeación institucional avanzó bastante en el periodo, para muchos la época fue una de “planes sin planificación” (*Proceso*, 1980). En noviembre de 1982, cuando López Portillo todavía era presidente pero, dado el sistema político mexicano, ya sin poder, se reconocía ampliamente en círculos nacionales e internacionales que le estaba heredando al país una severa crisis económica.

POLÍTICAS DE DESARROLLO REGIONAL, 1982-1988

A comienzos de 1982 México entró en la que parece ser su peor crisis económica. El término mismo se expandió ampliamente; la mayoría de la gente comenzó a hablar de “la crisis” y a colocarla en el centro de las discusiones.⁷ Realismo económico y “cambio estructural” fueron la respuesta de la administración entrante en diciembre de 1982 (Meyer, 1983; Lustig, 1986). El nuevo gobierno pronto presentó un programa estabilizador para el periodo 1983-1985, de común acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Con él se pretendía, principalmente, disminuir la inflación y mejorar la balanza de pagos. Por otra parte, el énfasis puesto sobre las variables clave del programa de ajuste implicó restarle importancia a los efectos sociales más evidentes de la crisis (Provencio, 1985).

El empeoramiento de las condiciones de vida de la mayoría de la población no se consideró como el principal resultado sino la consecuencia inevitable y secundaria. Esta situación no sólo agravaba las condiciones de la población debido a la crisis; también ignoraba muchas necesidades cuya solución se había postergado por décadas. Para algunos (*UnomásUno*, 9 de marzo,

⁷ A partir de 1983 fue muy común la celebración de conferencias, foros, mesas redondas, etc., para discutir “la crisis” y sus implicaciones en la sociedad mexicana. Por ejemplo, la revista mensual *Nexos* organizó una serie de discusiones con la participación de intelectuales, funcionarios públicos y académicos. Ver *Nexos* (1983a, b).

1983, p. 3), si se desatendían estas desigualdades el resto era “sólo retórica”. Era claro, pues, que los criterios para administrar la crisis estaban lejos de proteger los niveles de bienestar social, pero eran congruentes con *el viejo estilo de desarrollo* (López, 1983, 461).

La administración de la crisis implicó muy poca atención a la política regional como tal. Aun cuando se realizaron algunos intentos al principio del sexenio, el empeoramiento de las condiciones macroeconómicas también significó el abandono de tales esfuerzos. Es verdad que la descentralización ganó un gran *momentum*, pero ello fue a causa de los terremotos de 1985 y no de una política deliberada. El contenido de la política económica —continuamente preocupada por factores externos como la deuda— le asignó a la política regional un papel muy marginal, por lo que su importancia fue más aparente en el papel que en la realidad.

Para la administración entrante del presidente Miguel de la Madrid, la concentración de la riqueza resultaba inaceptable y el crecimiento económico no significaba nada en sí mismo si no se distribuía.⁸ Sus pronunciamientos, que al principio sorprendieron dados sus antecedentes conservadores, crearon y renovaron esperanzas entre los mexicanos más necesitados. Se tenía que cambiar una economía con demasiados planes ambiciosos (*Financial Times*, 10 de agosto, 1982) a otra más realista en la que el problema regional fuera fundamental. Así, se consideró que la descentralización era la única manera de equilibrar el desarrollo nacional (*Excelsior*, 10 de marzo, 1982). A pesar de que en esta administración se introdujeron algunos cambios en la planeación mexicana, en congruencia con estos enunciados, las políticas de desarrollo regional no variaron mucho respecto a las aplicadas anteriormente. La prominencia que a finales de 1985 alcanzaron asuntos relativos a la descentralización fue originada por los sismos de ese año y por preocupaciones de tipo ambiental. Quizás estas circunstancias hayan logrado mucho más que ninguno de los instrumentos específicamente implantados hasta entonces. Al menos esta situación de coyuntura proporcionó una nueva con-

⁸ Ver *Proceso* (1980, 30). Este pronunciamiento se haría de vez en vez durante la administración. Ver, por ejemplo, *El Mercado de Valores*, 9 de marzo, 1986, p. 204.

ciencia del problema regional en México. Los mayores instrumentos adoptados se abordan a continuación.

El Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988

El gobierno que asumió el poder en diciembre de 1982 tenía una fuerte determinación por la planeación institucional. Se modificó la Constitución para dar al Estado un marco legal más firme para planear todos los aspectos de la vida económica del país. En el futuro, cada nuevo régimen tendría seis meses para presentar un plan nacional de desarrollo, como referencia para todas las acciones de gobierno. Consecuentemente, el Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988 (PND) propuso la formulación de programas sectoriales de mediano plazo, así como para las regiones de importancia especial para el desarrollo de México, como la ZMCM. No obstante, como sería de esperar, no se pudo materializar la cooperación entre y dentro de las dependencias oficiales. Da la impresión de que los diferentes planteamientos continuaron formulándose y llevándose a la práctica sin relación alguna entre unos y otros. En general, sólo unos cuantos programas de mediano plazo derivados del Plan tenían una dimensión espacial. En la mayoría de sus diagnósticos se hacía una rápida referencia a los aspectos territoriales, sin que se les volviera a mencionar en las correspondientes propuestas de política. En los casos en que la política regional se incorporó explícitamente en los planes de gobierno, nunca se señaló cómo se llevaría a cabo.

Más específicamente, el capítulo del Plan sobre política regional identificó cuatro regiones principales (Norte, Sureste, Pacífico Central y Golfo) además de la ZMCM, y propuso un tratamiento diferencial cualitativo para cada una (Poder Ejecutivo Federal, 1983). La estrategia territorial se concentró en cuatro puntos:

- inducir la descentralización industrial;
- detener la migración hacia la Ciudad de México mediante el mejoramiento de las condiciones de vida en las áreas rurales;
- consolidar los sistemas urbanos-regionales orientados a las costas, pero relativamente independientes de la Ciudad de México;
- controlar la localización de las actividades manufacture-

ras y de servicios en la Ciudad de México; para ello habría que racionalizar su expansión física.

Los criterios para escoger las regiones mencionadas no sólo se consideraron inconsistentes (Garza, 1986a), sino que además eran poco claros para indicar si se trataba de una nueva regionalización. En el PND se consideró al crecimiento planeado de la ZMCM como el problema nacional más importante para asegurar un desarrollo regional más equilibrado. Para llevar a cabo estos asuntos de política se formularía un programa especial.

Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y Región Centro

Como parte de la renovada energía por la planeación del desarrollo regional, el nuevo gobierno creó en la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) la Subsecretaría de Desarrollo Regional y, dentro de ésta, la Dirección General de Descentralización para el Desarrollo Regional. Esta última, a la que se confió la formulación de la política regional, estableció una dirección cuya única responsabilidad sería la planeación de la ZMCM. Estas direcciones, en consecuencia, formularon el Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y Región Centro (PDZMCM y RC) que el presidente presentó a la nación en octubre de 1983 (Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos *et al.*, 1983).

Según el Programa, la ZMCM se forma con el Distrito Federal, más 53 municipios del Estado de México y uno más del estado de Hidalgo. La Región Centro incluye los estados de México, Hidalgo, Morelos, Tlaxcala, Puebla y Querétaro, como se muestra en el mapa 4.4. Aun cuando se realizó un ejercicio para definir físicamente los límites de la zona metropolitana, éstos coincidían principalmente con la vieja zona IIIA, propuesta por los decretos de descentralización de 1979.

Los dos propósitos principales del Programa fueron: 1) disminuir la concentración de actividades económicas y de servicios en la ZMCM, para buscar el desarrollo integral de las entidades con mayor interrelación con esta zona; 2) incrementar la calidad de vida de los habitantes de esa zona mediante la satis-

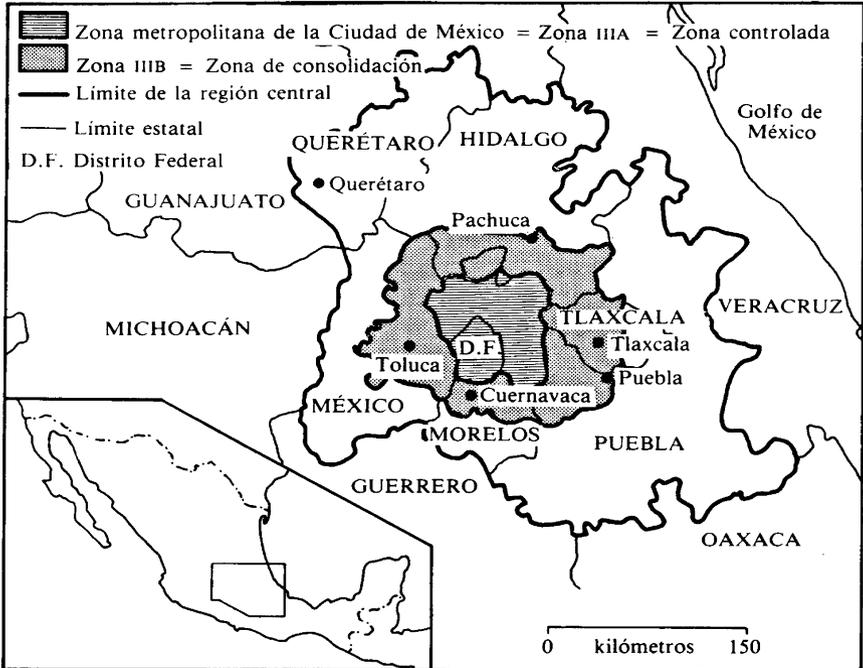
facción de las necesidades prioritarias, la mejoría de la administración de los servicios públicos, el estímulo de la inversión social y privada, así como de la participación social. Se trataría especialmente de evitar el continuo crecimiento de grandes áreas urbanas dependientes de la ZMCM.

No obstante sus muy loables propósitos, el Programa presentó serias limitaciones e inconsistencias. A fin de que los diferentes planteamientos tuvieran éxito —y considerando solamente la perspectiva gubernamental— tendrían que haber ocurrido grandes cambios administrativos en todas las dependencias gubernamentales con responsabilidad directa e indirecta en la planeación de la Ciudad de México, para, de entrada, contar con una mínima colaboración. Dado que no se tomaron provisiones en este sentido, el Programa se enfrentó a la misma hostilidad que reciben los intentos de coordinar la planeación de la Ciudad de México. Además de la existente fragmentación gubernamental, los celos tradicionales entre las autoridades del Distrito Federal y las del Estado de México hicieron de cualquier medida de coordinación una difícil si no es que imposible tarea.

Además de reflejar problemas conceptuales de cómo considerar el crecimiento de la Ciudad de México, el enfoque específico hacia la descentralización industrial parecía ser deficiente (BIRF, 1984). Al igual que el Programa en general, no resultaba claro cómo se llevarían a cabo las políticas correspondientes. El Programa, acertadamente, indicaba que los esfuerzos anteriores para inducir la descentralización carecían de criterios para determinar qué industrias y qué actividades deberían relocarse y en dónde. También señalaba la necesidad de prever la contribución industrial a la economía de la Ciudad de México *vis à vis* los problemas de desempleo. Aun así, la mejor aportación del Programa en este sentido fue un listado de las subclases industriales que consumían más agua y energía, así como de las más contaminantes, pero sin mencionar la contribución de tales industrias a la base de empleo de la Ciudad de México.

No sorprende que la principal debilidad del Programa residiera en su pobre formulación, particularmente en su estrategia de instrumentación. A lo sumo, el Programa identificó qué dependencias gubernamentales se relacionaban con las diferentes acciones propuestas; pero, como ya se mencionó, esto no significaba que se había logrado el consenso para llevarlas a cabo.

MAPA 4.4

Zona metropolitana y región central de la Ciudad de México, 1983

Fuente: basado en Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos (1983, 24).

Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1984-1988

En agosto de 1984 la recién creada Sedue, que remplazaría algunas de las funciones de las anteriores SOP y SAHOP, formuló el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1984-1988, presentándose como la respuesta a los problemas de desarrollo urbano en México (Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 1984b). El Programa consideraba al control efectivo de la ZMCM —pero sin incluir su región como lo hiciera el PDZMCM y RC— como el factor crucial para un sano desarrollo

territorial. Se favoreció un enfoque de descentralización concentrada, para contrarrestar las tendencias observadas y construir verdaderas localizaciones alternativas a la Ciudad de México, evitando la dispersión de recursos en demasiados lugares. La descentralización económica y demográfica se perseguiría con base en tres orientaciones de política:

- 1) control de la ZMCM;
- 2) consolidación de Guadalajara, Monterrey y Puebla, y
- 3) estímulo de ciudades medias.

La estrategia territorial del Programa encontró su expresión más importante en la selección de 59 ciudades intermedias, que se pretendían constituir en localizaciones realmente alternativas a la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey (Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 1984b; Sedue, 1984a, b). Estas ciudades, con rango de población de 100 000 a un millón de habitantes, aparecen en el mapa 4.5. Se suponía que cumplirían con los requerimientos necesarios para inducir tal localización y convertirse en centros de desarrollo regional. Según las estimaciones, en el año 2000 estas ciudades secundarias albergarían cuatro millones de personas que de otra manera se habrían dirigido a las tres metrópolis más grandes de México.

Las ciudades escogidas desempeñaban diferentes funciones como apoyos a la descentralización industrial, agrícola y turística. De ellas 22 tenían un carácter industrial. En este sentido es que aparece otra gran contradicción entre los puntos de vista espacial y sectorial. En teoría, la selección de las 22 ciudades se realizó conjuntamente con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi). En la práctica, sin embargo, pareciera que predominaron los puntos de vista de esta última. El Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior consideró como centros de descentralización industrial solamente cinco de las 22 ciudades intermedias en cuestión. Las demás se clasificaron como: centros de exportación (4); centros industriales selectivos (6); centros regionales (3), y parques industriales (4). En este último caso la conexión con la descentralización industrial resultaba menos clara. El papel asignado a las mismas ciudades secundarias varió de acuerdo con los puntos de vista de cada dependencia. De cualquier manera, se evidenció la falta de un

MAPA 4.5

Estrategia de ciudades intermedias del Programa de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1984



DESCENTRALIZACIÓN INDUSTRIAL

Fuente: basado en Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos (1984b, 48) y Fidein (1986, 184).

marco analítico (Graizbord *et al.*, 1983), quizás porque el interés en las ciudades de tamaño medio es un fenómeno relativamente reciente en el contexto mexicano.

Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior, 1984-1988

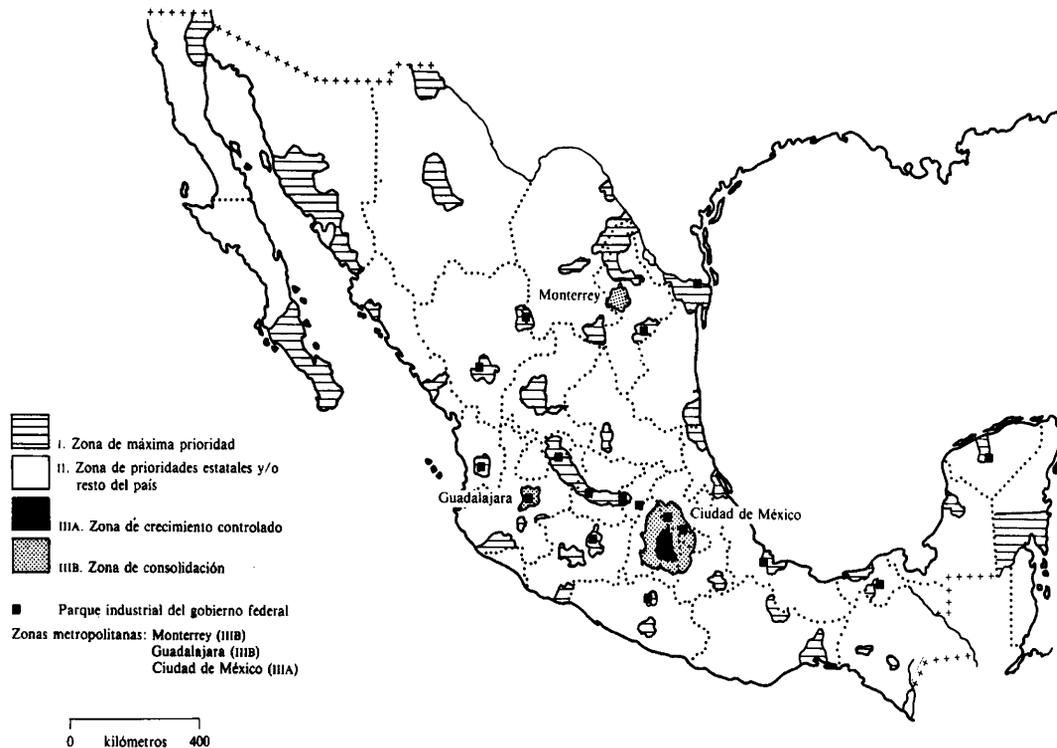
El Programa, mejor conocido como Pronafice, fue presentado en julio de 1984. Se concibió para hacer del país una potencia industrial intermedia al final del siglo, mediante un proceso de reestructuración industrial (Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 1984a), entendido éste como modernización productiva y tecnológica. La distribución regional de la industria se consideró una de las mayores limitantes de la industrialización mexicana. Su concentración en los grandes centros de consumo se asoció con excesivas deseconomías de aglomeración y con un uso irracional y costoso de la infraestructura. Consecuentemente, la estrategia del Programa se abocaría a inducir una localización industrial congruente con un desarrollo regional más equilibrado y con un uso más racional y eficiente de los recursos naturales.

El gobierno federal, como ocurrió con el Plan de Desarrollo Industrial de 1979, estimularía la localización industrial por medio principalmente de incentivos financieros y fiscales, de acuerdo con el tipo de industria y de la región de localización. El capital privado y social tenía derecho a establecerse en cualquier lugar, pero recibiría incentivos sólo de hacerlo en las zonas prioritarias definidas para tales propósitos. El nuevo decreto presidencial del 22 de enero de 1986 sustituyó las prioridades sectoriales y regionales fijadas en 1979, así como otros incentivos.

Las nuevas prioridades regionales presentaron cambios sustanciales en relación con las establecidas por el gobierno de 1976-1982; sin embargo, se mantuvieron algunas de las ya señaladas inconsistencias del periodo anterior. Se redujo (de 123 a 106) el número de municipios escogidos como zona I de máxima prioridad. Se eliminaron las anteriores dos subregionalizaciones de esta zona. La nueva zona I, que aparece en el mapa 4.6, parecía favorecer un esquema de industrialización endógena. Otro cambio importante fue considerar explícitamente a Guadalajara y

MAPA 4.6

Prioridades regionales del Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior, 1984-1988



Monterrey como parte de la zona de consolidación, con lo que se salvó la omisión del decreto de 1979 que no les asignó ningún papel específico.

Por otra parte, es de interés para este trabajo que aparte de los parques localizados en las zonas de regulación y consolidación de las ciudades de México y Guadalajara, respectivamente —Tizayuca, Xicoténcatl y El Salto— esta nueva regionalización consideró a la totalidad del programa de parques industriales dentro de su zona de máxima prioridad. La zona II se definió otra vez conjuntamente por los gobiernos federal y estatales, mientras que la III se reconoció explícitamente como la nueva ZMCM. Al vacío geográfico que queda se le refirió como “resto de la nación”.

Mientras que las prioridades regionales mostraron cambios modestos, las sectoriales incrementaron la confusión e incongruencia observadas en el Plan de 1979. El acuerdo que oficialmente formalizara las nuevas prioridades sectoriales reconocía la necesidad de mayor selectividad (*El Mercado de Valores*, febrero, 1986), y aun así las actividades industriales escogidas casi se duplicaron, para llegar a 163.

También se definieron dos categorías (1 y 2), teniendo mayor importancia la categoría 1. La clasificación utilizada fue sustancialmente diferente de la anterior y, otra vez, no siguió a la empleada en los censos y en las cuentas nacionales. En términos reales, cualquier industria podía beneficiarse de la asistencia gubernamental y localizarse prácticamente en cualquier lugar. La zona de máxima prioridad aún resultaba demasiado amplia, además de que las otras zonas todavía recibían incentivos.

La estrategia anterior utilizó incentivos fiscales y crediticios como instrumentos principales para fortalecer la inversión, el empleo y el desarrollo regional, vía la descentralización industrial.⁹ Este nuevo esquema se definió con base en los anteriores Certificados de Promoción Fiscal (Ceprofis), que podrían hacerse válidos contra cualquier impuesto federal por un periodo de cinco años. Los incentivos para inversiones nuevas y expansiones se presentan en el cuadro 4.4. Además, las empresas podían obtener incentivos adicionales de acuerdo con el número de empleos crea-

⁹ Ver *RESM*, 62, febrero, 60-63; *P y M Industria*, 52, marzo, 1986, 11-16, y *El Mercado de Valores*, 24, 16 de junio, 597-603.

CUADRO 4.4

México: incentivos fiscales para inversiones nuevas y expansiones, 1985 (Porcentajes)

<i>Prioridades sectoriales</i>	<i>Prioridades regionales</i>				
	<i>I</i>	<i>II</i>	<i>IIIA</i>	<i>IIIB¹</i>	<i>Resto</i>
Categoría 1	30	20	Sin incentivos	Sin incentivos	15
Categoría 2	20	15	Sin incentivos	Sin incentivos	10
Pequeña industria ²	30	30	Sin incentivos	20	20
Microindustria ³	40	40	Sin incentivos	30	30

¹ Válidos sólo en el caso de expansiones.

² La que emplea de 16 a 100 personas y sus ventas anuales son hasta por 400 millones de pesos (clasificación que deberá revisarse periódicamente, de acuerdo con el Programa de Pequeña y Mediana Industria, publicado en el *Diario Oficial* del 30 de abril de 1985).

³ La que emplea hasta 15 personas y realiza ventas anuales hasta por 30 millones de pesos.

Fuente: *El Mercado de Valores*, núm. 5, 3 de febrero, 1986, p. 122; *P. y M. Industria*, núm. 52, marzo de 1986, p. 122; RESM, 62, cuadro 9.

dos, obligándose a mantenerlos por un mínimo de dos años. En caso de adquirir bienes de capital producidos internamente, los empresarios se hacían acreedores a un crédito adicional de 10% contra impuestos federales. Por otra parte, las empresas que iniciaran operaciones antes del 30 de junio de 1987 se harían merecedoras a un 30% más de los incentivos otorgados por el esquema para la nueva inversión y creación de empleo. Finalmente, cualquier empresa relocalizada de la Ciudad de México podía recibir los apoyos ya mencionados, así como incentivos fiscales adicionales: exención de impuestos sobre la venta de activos, crédito contra impuestos por el 25% de los costos de relocalización incurridos y otro por el 25% de los activos relocalizados.¹⁰

El decreto en cuestión abordó específicamente la localización industrial en parques industriales de la zona IIIB o en la zona "resto de país". Estas industrias, asumiendo su pertenencia a las

¹⁰ Ver el decreto presidencial publicado en el *Diario Oficial* del 21 de enero de 1985.

categorías 1 y 2 o a la pequeña industria, recibirían apoyo para nuevas inversiones o nuevos empleos por 15, 10 y 20%, respectivamente. Estos incentivos serían válidos por un periodo de cinco años o hasta que los parques operaran a toda su capacidad. Por lo que se refiere a los incentivos crediticios, no parece que los diferenciales en las tasas de crédito subsidiado entre zonas y entre categorías prioritarias reflejen el llamado tratamiento diferencial, ya sea en términos sectoriales o regionales.

Es evidente, no obstante, que el nuevo esquema de incentivos crediticios presentan mayores diferenciales que antes, tendiendo a favorecer a la industria pequeña y microindustria (cuadro 4.5). Se reconoció oficialmente la importancia de esta última y en tal sentido constituye una notable mejoría. A pesar de ello, algunos puntos merecen atención, especialmente en conexión con la descentralización industrial de las tres grandes áreas metropolitanas de México. En primer lugar, la iniciativa gubernamental en su totalidad descansó una vez más en el uso de incentivos para influir en la localización de las empresas. En segundo lugar, los diferenciales entre las zonas I y II no reflejan el supuesto mayor énfasis en la primera; éste es también el caso entre la zona II y la definida como “resto del país”.

Cualquier empresa localizada en alguna de las tres mayores zonas metropolitanas de México no tenía realmente que buscar mucho para iniciar operaciones, expandirse o relocarse completamente (mapa 4.6), asumiendo que han decidido hacerlo y que se prefieren localizaciones cercanas a las actuales. Exceptuando a la Ciudad de México, se tienen cerca localizaciones prioritarias de la zona I (especialmente en el caso de Monterrey). Las zonas II y resto del país también pueden ser objeto de localización; los incentivos ofrecidos en la zona II, por ejemplo, después de todo no eran mucho menores que los correspondientes a las áreas de máxima prioridad nacional.

Política Demográfica Regional

Sin mucha variación de la que puso en práctica el gobierno anterior, la Política Demográfica Regional consideraba a los aspectos demográficos como un componente esencial de las políticas de descentralización (*El Mercado de Valores*, 16, 21 de abril,

CUADRO 4.5

México: incentivos crediticios (Fogain) para industrias pequeñas y medianas, 1984-1985

<i>Zona</i>	<i>Industria prioritaria</i>	<i>Industria no prioritaria</i>
IA, IB	35	42
II	40	47
Resto del país	40	47
IIIA ¹ , IIIB ²	44	50

¹ Limitantes en la adquisición de maquinaria.

² Solamente para expansiones dentro de la zona o para nuevas plantas en parques industriales específicamente considerados para tales propósitos. El crédito todavía está disponible para compañías en la zona III.

Fuente: *Transformación*, 1 de agosto de 1984, p. 17; *Gaceta Hidalgo Industrial y Comercial*, 15, enero-febrero, 1985, pp. 4-5.

1986). Oficialmente, las metas demográficas se introducirían explícitamente en la asignación del gasto gubernamental y en los programas de inversión para alcanzar los tres principales propósitos de relocalización y retención de población, así como de reorientación de flujos migratorios, todos ellos encaminados al último objetivo de redistribuir la población. La planeación del desarrollo regional se concibió como el principal instrumento, teniendo como fundamentos teóricos los conceptos de sistema de ciudades y de ciudades pequeñas y medianas.

La tarea era investigar cuáles sistemas de ciudades contaban con capacidad inmediata y potencial para recibir población y cómo esta última podría convertirse en un factor real para atraer y retener flujos migratorios (*El Mercado de Valores*, 21, 26 de mayo, 1986). Al menos hasta 1986, el Conapo, dependencia responsable de la PDR, estaba muy ocupado estudiando 19 sistemas de ciudades y 13 ciudades por separado. Se prepararon estudios monográficos para cada sistema a fin de apoyar la fase de identificación. Estos estudios proporcionarían datos sobre recursos naturales, servicios de infraestructura, sistemas de transporte, redes de comunicación, infraestructura productiva, y estructura demográfica. La idea central era concentrar recursos públicos y pri-

vados en los sistemas que ofrecieran los mejores prospectos. De esta manera se aceleraría el descongestionamiento de las grandes ciudades y la dispersión de la población.

Sin embargo, lo anterior no se enlazó con las políticas de asentamientos del Programa Nacional de Desarrollo Urbano ni del Programa Nacional de Desarrollo Industrial. Después de todo, el Programa de la Sedue ya había identificado dos años antes, en su estrategia de ciudades secundarias, los centros con mayores posibilidades de influir en la distribución de la población, incluidos aquellos que permitirían inducir la descentralización industrial. En este sentido, parece que el Conapo ignoró investigaciones ya realizadas por la Sedue. Suponiendo que el Consejo estuviera insatisfecho con el enfoque selectivo de esta Secretaría, su preocupación con el sistema urbano nacional aparece tardíamente. Hasta entonces el Consejo se percataba, por ejemplo, de la necesidad de entender la disponibilidad de infraestructura como un factor que influía en el crecimiento y desarrollo económicos. Pareciera como si los trabajos comenzaran desde cero, al menos en este sentido.¹¹

El renovado interés en la descentralización y los sismos de 1985

El Sexto Congreso Nacional de Economistas tuvo lugar durante julio y agosto de 1985 con el solo propósito de discutir “dos de los grandes problemas nacionales” (como se le refirió textualmente): la descentralización económica y el desarrollo regional (*El Mercado de Valores*, 33, 19 de agosto, 1985). Pareciera que se hubieran presentado los eventos ocurridos pocos días después. El Presidente De la Madrid expresó en la clausura que las desigualdades regionales habían sido negativas para el desarrollo de México; sin embargo, durante las últimas décadas, se argumentaba, una base económica y de población estaba distribuida en el territorio. El país no comenzaba de la nada.

El congreso proporcionó la oportunidad de analizar el desa-

¹¹ Impresión dada al autor de una presentación sobre la estrategia del Consejo para distribuir población, realizada para él a mediados de 1986.

rollo económico y regional de México frente a la crisis financiera. La recesión estaba mostrando las grandes debilidades y restricciones del proceso de desarrollo del país: dependencia externa tanto tecnológica como financiera; muy poca diversificación de un aparato industrial desarticulado; agricultura en franco declive; grandes segmentos de población con niveles de vida extremadamente bajos; aguda concentración del ingreso y la riqueza; gran concentración de actividades económicas y de población en unos cuantos lugares, y una política regional más alineada con el crecimiento económico que con la mejoría de los niveles de bienestar.

Los sismos de septiembre de 1985 evidenciaron aún más los problemas de la concentración de la Ciudad de México y la necesidad de descentralizarla.¹² Se creó la Comisión Nacional de Reconstrucción Nacional y dentro de ésta se estableció un comité especial que abordaría los asuntos de la descentralización industrial. Un nuevo desarrollo, y no desorden urbano, se induciría a los estados, pero sin descuidar la atención a los residentes de la Ciudad de México. Aun cuando muchos grupos de la iniciativa privada, en particular, reconocían la necesidad de abandonar la ciudad capital, continuaban con sus demandas más tradicionales y familiares de descentralizar el aparato gubernamental (Bustamante Lemus, 1986). Los industriales más progresistas sostenían que esto era deseable, pero igualmente lo eran un inventario de recursos de infraestructura de las ciudades del interior, así como la definición de prioridades claras hacia la descentralización industrial (Moreno Sada, 1985). Se pensaba incluso en la necesidad de contar con una nueva capital (Rosenblueth, 1986), con el argumento de que los costos de reconstrucción “por dentro” superaban con mucho a los costos “por fuera”; sin dejar de haber, por supuesto, diferencias con esta postura (Ornelas Esquinca, 1986).

No todos veían, empero, las bondades de la descentralización gubernamental. Se pensó que el impacto de las esperadas medidas en este sentido era extremadamente pequeño comparado con el crecimiento anual de la población de la Ciudad de Mé-

¹² Se manejaron tantos argumentos que sería prácticamente imposible resumir las diferentes opiniones (Ruiz Chiapetto, 1986).

xico, estimado entonces en medio millón de personas (Garza, 1986b). Las propuestas de descentralización no solamente favorecían al México Central —Cuernavaca, Aguascalientes, Hidalgo, Puebla, Morelia— sino que solamente involucrarían alrededor de 64 000 personas, incluidos los familiares. La Ciudad de México ganó durante los primeros meses que siguieron a los sismos aproximadamente 126 000 personas, contrarrestando, incluso antes de llevarse a cabo, cualquier efecto de la descentralización administrativa (Garza, 1986b), la que requeriría en todo caso muchos años para completarse.

Para otros, la descentralización física del aparato gubernamental de hecho se traducía en el enfoque de “no hacer nada”, ya que sólo la descentralización industrial podía tener efectos importantes (Reyes Retana, 1986). Ésta también mejoraría las condiciones inapropiadas de muchas empresas en la Ciudad de México, ayudando también a una mayor ocupación en muchos parques industriales vacíos en el resto del país. Para resumir, la descentralización administrativa —aun cuando se consideraba positiva— no ayudaría a disminuir significativamente la gran concentración ni tampoco impactaría de modo significativo el desarrollo económico de otras regiones (Ruiz Chiapetto, 1986).

Simultáneamente, el ordenamiento del espacio urbano recibió una atención prominente. Pero este asunto, como se indicara en la discusión de la Ley General de los Asentamientos Humanos, tocaba intereses muy poderosos que se opusieron a cualquier cambio estructural de importancia. Los trabajos de reconstrucción tuvieron un corte arquitectónico y de ingeniería, sin abordar la economía de la política urbana que ha caracterizado al desarrollo urbano en México (Bustamante Lemus, 1986). La evidencia disponible parece subrayar que los trabajos del Comité de Descentralización, el cual contó con una amplia representación de la sociedad mexicana, se ubicaron, no obstante, en el mismo marco contradictorio y conflictivo que ha caracterizado casi todos los intentos de descentralización realizados a la fecha.¹³

Todas las entidades gubernamentales tenían que incorporar

¹³ Estos conflictos se aprecian claramente en la distribución de responsabilidades entre las diferentes dependencias. Ver *El Mercado de Valores*, 42, 21 de octubre, p. 1003.

la dimensión descentralizadora en sus programas. Pero no se mencionaba, al menos no explícitamente, cómo se corresponderían los trabajos particulares de dependencias particulares, ni siquiera en el caso de las actividades cercanamente relacionadas. Resumiendo, no hubo indicaciones precisas de cómo manejar prácticamente el asunto de la descentralización. Con y sin sismos, la estructura de gobierno funcionó de la misma manera, con todas sus rivalidades y relaciones de celos y envidias entre y dentro de las diferentes secretarías de Estado.

Por otra parte, al buscar los elementos que le permitieran seleccionar las ciudades que se beneficiarían con los apoyos descentralizadores, el gobierno estaba reconociendo de modo implícito la falla de sus programas de mediano plazo, los que implícitamente habían considerado centros prioritarios para tales propósitos. Al contrario de lo enunciado por el presidente, parecía que México iniciaba su programa de descentralización partiendo de la nada. Había la necesidad de instrumentarlo con prisas pero se carecía de los suficientes conocimientos hacia dónde y cómo debería realizarse, asumiendo, por supuesto, la existencia de consenso sobre la materia.¹⁴ Algo aparecía con más claridad, sin embargo: “descentralizar a ciudades vecinas en la mayoría de los casos acentuaría los problemas que la misma descentralización intenta resolver” (Luiselli, 1985, 47). Aun al margen de quién, cómo y cuándo se abandona a la Ciudad de México, si las propuestas para hacerlo no son realistas, le restarían seriedad a un proceso que ya no puede esperar (Reyes Retana, 1986).

Resumen

El presidente De la Madrid comenzó su gobierno con un marcado interés en la política regional, pero las dificultades con la eco-

¹⁴ Ver *El Mercado de Valores*, 51, 23 de diciembre de 1985, pp. 1200-1204. Faltan estudios analíticos que guíen la descentralización, al margen de si ésta es administrativa o industrial (Luiselli, 1985). Han abundado las circunstancias en que muchas parejas han tenido que separarse: “No sé qué voy a hacer. Seré enviado a Aguascalientes, mientras que las oficinas de mi esposa se relocalizarán a Morelos”. Ver *Transformación*, 2, 1986, p. 20a.

nomía pronto debilitaron la propuesta oficial hacia los aspectos territoriales, los que ganaron *momentum* otra vez como resultado de los sismos de 1985. Los programas y políticas territoriales que se intentaron poner en práctica en ese sexenio son sólo marginalmente mejores que los anteriores. La dimensión espacial todavía es considerada de manera aislada, sin definir con claridad su relación con las estructuras socioeconómicas. La instrumentación comprensiva de la mayoría de los planes y programas nunca se expresó con nitidez. En el mejor de los casos tal relación se subordinó a intereses sectoriales de la industria. Ciertamente tuvieron lugar algunas modestas mejoras en las políticas territoriales pero son demasiado pequeñas, especialmente el tiempo mismo es más valioso. A pesar de los señalamientos en el sentido contrario, las políticas adoptadas durante el citado gobierno siguieron favoreciendo el viejo enfoque de industrialización en el que todo se tiene que producir en todas partes y al mismo tiempo.

EL PROGRAMA DE PARQUES INDUSTRIALES

Se suponía que el programa de parques tendría una alta prioridad durante la administración 1970-1976. Éste se apoyó casi exclusivamente en los decretos de descentralización de 1971 y 1972, que por primera vez otorgaron incentivos fiscales a empresas localizadas fuera de las tres mayores aglomeraciones metropolitanas. Sin embargo, ya se ha mostrado que en lo concerniente a la descentralización industrial en general, y a los incentivos fiscales en particular, el discurso político prevaleció sobre las acciones concretas que hubieran alimentado la descentralización. Hasta 1976, cuando ya se contaba con diez fideicomisos de ciudades industriales, sólo se había establecido el 7% de todas las empresas existentes en 1986. Esto refleja las dificultades involucradas con el temprano desarrollo de los parques, principalmente en relación con problemas de tenencia de la tierra, deficiente planeación física y demoras en los trabajos de construcción, y más que nada con una notable sobrestimación de la demanda (Aguilar y Spence, 1988), situación que se reconocería posteriormente de manera oficial. Así, al final del periodo con la más fuerte

voluntad política hacia “lo regional”, sólo unas cuantas empresas se habían establecido en los parques.

Resulta sorprendente que ni el PNDU ni el PNDI asignaran papel alguno al programa de parques industriales. La regionalización de estos programas no tomó en cuenta o entró en conflicto con el mapa de los parques industriales existentes y en construcción. El programa de parques recibió una importancia menor en el PNDU al mencionársele sólo una vez como uno de los muchos programas de la SAHOP. En ese marco, los parques industriales únicamente proporcionarían infraestructura básica para el desarrollo de los centros de población. Sorprende que no se mencionara nada acerca del aporte de los parques a la descentralización industrial o al desarrollo regional. Esto condujo al total olvido de la política que explícitamente buscaba la descentralización industrial de la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey.

La incorporación, en el periodo 1982-1988, de la mayoría de los parques industriales a la zona de máxima prioridad rescató al programa del ostracismo, aun cuando su importancia en las políticas regionales y sectoriales fue muy baja. En todo el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda no se hace ninguna referencia al papel que deberían desempeñar los parques industriales, a pesar de su relevancia para la descentralización industrial y el desarrollo regional. Además de los parques de Tizayuca, Xicotécatl y El Salto, el Pronafice colocó todo el programa de parques industriales dentro de su zona de máxima prioridad, aun cuando sólo cinco desarrollos fueron considerados explícitamente como centros de descentralización industrial. Esto sería el preámbulo de las cosas por venir, es decir, en la desaparición del Fideicomiso muy al principio del nuevo gobierno.

Al final de 1986 el gobierno de De la Madrid propuso un paquete de incentivos fiscales para inducir la descentralización industrial, enlazando por primera vez de manera explícita los incentivos ofrecidos con el esquema de parques. A pesar de que dicho conjunto de incentivos concedía un tratamiento favorable a las empresas que se establecieran en los parques industriales de las zonas I y II, también consideraba a las ubicadas en la misma ZMCM (zona IIIA), con la condición de que se relocarizaran en los parques y corredores industriales de la zona IIIB (la región central de la Ciudad de México) (*El Mercado de Valores*, 46, 17 de noviembre, 1986, p. 1085). Éste aparece como un pun-

to importante de análisis ya que la limitada evidencia disponible muestra que ésta es precisamente la tendencia que se está presentando. Es decir, la expansión industrial que se observa en los alrededores de la Ciudad de México es, aparentemente, el resultado de movimientos cortos de empresas ya establecidas en la capital. También parece que la historia se repite, ya que en los cincuenta y sesenta los incentivos fiscales aceleraron una expansión industrial que estaba ocurriendo de todos modos, como finalmente se demostró al cancelar tales incentivos.

CONCLUSIONES

El anterior análisis de la política regional en México incluye a la mayoría de los instrumentos usados directa o indirectamente para inducir la descentralización industrial y el desarrollo regional. Su revisión crítica indicaría que prácticamente no se ha hecho nada (Ornelas Esquinca, 1986). Este diagnóstico respondería las preguntas formuladas (Garza, 1986a, b) de por qué se ha alcanzado tan poco a pesar del amplio rango de medidas tomadas. Como se mostró, algunas políticas no se formularon realmente para abordar la descentralización industrial y el desarrollo regional, por lo que sería un tanto injusto atribuirles toda la culpa por su ineficacia. Al menos hasta antes de 1970 casi toda la planeación en México era de naturaleza económica, con muy poco interés por el desarrollo regional. En efecto, muchas de las iniciativas fueron exitosas desde su muy particular enfoque, como en el caso de las cuencas hidrológicas.

Esto no quiere decir que se haya carecido de una política regional explícita, pero la mayoría de los intentos específicos han sido parciales, contradictorios, incongruentes con ellos mismos y con otras políticas territoriales, casi nunca incorporados como parte integral de las estrategias de desarrollo económico del país, siempre subordinados al estado de la economía, y casi siempre al resultado de una iniciativa de arriba hacia abajo en la que el gobierno federal ha considerado muy poco a las autoridades estatales y locales.¹⁵

¹⁵ De cualquier manera la mayoría de la planeación estatal no está bien desarrollada y los lineamientos nacionales han probado ser demasiado abstractos.

Además, las estrategias de desarrollo regional en México se han caracterizado por su inconsistencia en el tiempo (figura 4.1). Cada gobierno, además de imponer su punto de vista sobre el tema, tiende a descontinuar todos los planes y programas previos, con frecuencia incluyendo a algunos bien concebidos y exitosos. En este mismo orden de cosas, los funcionarios públicos a menudo tienen o representan diferentes intereses que consideran al desarrollo regional desde diversas perspectivas (Sandoval Lara, 1986). En conjunto, como lo argumenta Unikel (1982), la situación anterior hace que la adopción de una sola línea de política coherente sea una tarea casi imposible.

Los cortos alcances de los intentos “explícitos” de descentralización industrial se explican en mucho por una deficiente formulación de política, la que a) usualmente ha ignorado las fuerzas del mercado, así como las limitantes políticas e institucionales, y b) ha tenido una inapropiada conceptualización de los procesos ocurrientes en el sistema urbano-regional.¹⁶ Uno de los principales obstáculos institucionales ha sido la dependencia de las propuestas del sector asentamientos humanos de la buena voluntad de otras dependencias. Esta cooperación no se ha materializado.

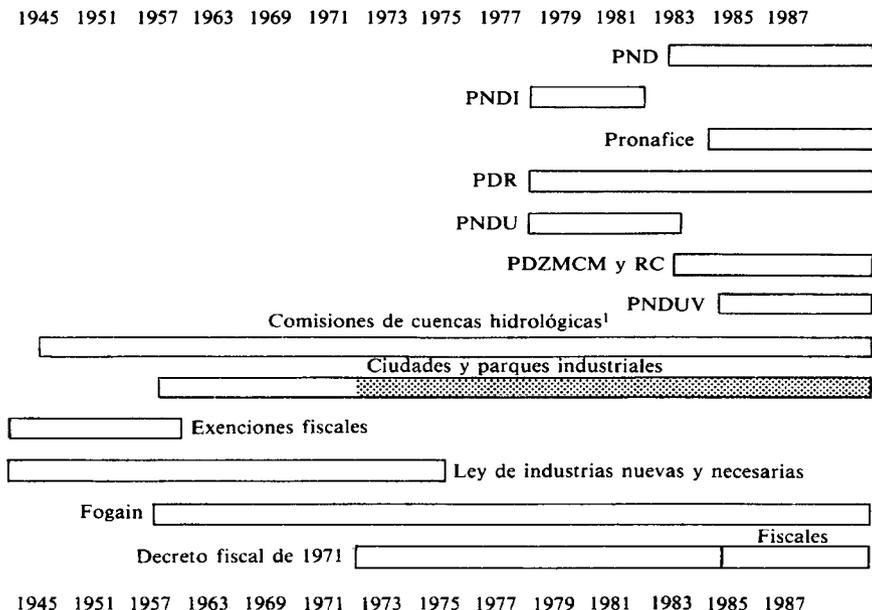
Por otra parte, de una u otra manera los tres regímenes transcurridos desde 1970 han basado sus estrategias en la teoría de los polos de crecimiento. Es el caso del programa echeverrista de parques industriales, de la descentralización concentrada de López Portillo, y de los centros intermedios de crecimiento urbano-industrial del régimen de De la Madrid. La presente revisión de la política regional en México apoya los argumentos en el sentido de que si bien los polos de crecimiento pueden inducir cambios al nivel interregional, en la mayoría de los casos esto también se traduce en un empeoramiento de las condiciones de ingreso en escala intrarregional.

Los incentivos al capital, dentro de un enfoque neoclásico de economía regional, han sido con mucho el instrumento más fa-

¹⁶ Este último punto puede tener algo que ver con la educación de los planeadores en México. En las palabras de Violich: “los planeadores, con frecuencia de origen elitista y entrenados como arquitectos o ingenieros más que como tomadores de decisiones con una orientación de procesos, en general tienden a compartimentalizar el problema a efecto de abordar más directamente cada una de sus partes” (1981, 362).

FIGURA 4.1

México: principales planes e instrumentos para alcanzar la descentralización industrial



PND: Plan Nacional de Desarrollo.

PNDI: Plan Nacional de Desarrollo Industrial.

Pronafice: Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior.

PDR: Política Demográfica Regional.

PNDU: Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

PDZMCM y RC: Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y Región Centro.

PNDUV: Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Fogain: Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña.

¹ La mayoría de las comisiones han desaparecido.

vorecido en casi todos los intentos de descentralización industrial. Rara vez se han intentado restricciones localizacionales y, cuando así ha ocurrido, las fuerzas del mercado y los intereses políticos fácilmente las han hecho a un lado. No obstante, la experiencia de países más industrializados subraya el hecho de que

los incentivos operan mejor si simultáneamente se imponen restricciones en áreas congestionadas (Hallet *et al.*, 1973).

Otra gran preocupación está dada por los débiles criterios para asignar prioridades. No obstante lo expresado en sentido contrario, pareciera que el gobierno siente la obligación de proporcionar simultáneamente a cada región todos los tipos de industria, al margen del potencial real de crecimiento de las distintas regiones. Es interesante que el estudio de Fisher *et al.* (1982) para los setenta —analizando los impactos cuantitativos de las políticas macroeconómicas nacionales— proponía cambiar la política entonces aplicada en México, “que favorece indiscriminadamente las inversiones de capital en todos los sectores de la economía al disminuir artificialmente los costos de capital. Esta política no apoya una explotación óptima de las economías externas en las manufacturas y produce pérdidas reales en el ingreso... Un cambio de política no sólo reduciría los costos sociales de la industrialización regional, sino que también tendría efectos positivos en el empleo rural y urbano” (p. 111). Otro estudio encontró que en una recesión económica como la mexicana los incentivos crediticios por sí solos no pueden reactivar la economía (Offergeld, 1985).

Las regionalizaciones usadas presentan otro problema. Los diferentes instrumentos de política regional han considerado a las regiones como entidades homogéneas y no como estructuras sociales complejas que sufren varias transformaciones en el tiempo. Desde esta última perspectiva, la redistribución regional no se iguala más con una mera redistribución de recursos al nivel agregado interregional, pero con una en la que se eleva el ingreso real de grandes segmentos de población.

Este último punto conduce a los factores políticos que influyen los mapas de la política regional en México, como la presión que los gobernadores ejercen para asegurarse de que sus estados cuenten con la mayor cantidad posible de lugares de máxima prioridad. Hasta cierto punto las prioridades regionales reflejan cuán poderosas o amistosas son las relaciones entre el gobierno federal y los estatales. Como señalara un funcionario, “la zona I ha sido más el resultado de las visitas de los gobernadores a la Ciudad de México que de cualquier consideración técnica que involucre el funcionamiento de los sistemas urbano-regionales en México” (entrevista personal).

A pesar de que De la Madrid se esforzó enormemente por mejorar las relaciones del gobierno con las élites privadas, el hecho es que la llamada “confianza” nunca se recuperó. En los comienzos de 1987, cuando ya la “búsqueda” del nuevo presidente estaba en el aire, el sector privado mostraba abiertamente su insatisfacción con el régimen y presionaba por uno más a tono con sus intereses (*Proceso*, 387, 16 de febrero, 1987).

Los debates que siguieron a los sismos del 18 y 19 de septiembre de 1985 sólo subrayaron, por una parte, el aparente “fracaso” de la mayoría de las medidas de descentralización realizadas hasta entonces y, por otra, pusieron de manifiesto lo poco que se conocía del proceso mismo de descentralización. Las interrogantes de qué, cuándo, hacia dónde y cómo descentralizar todavía están en la mesa de discusiones. Una característica común de la mayoría de las políticas analizadas es la extrema dificultad de vincular objetivos comprensivos con instrumentos particulares y medidas específicas. Una gran confusión rodea estos conceptos y los enlaces son especialmente inexistentes. Casi nunca una política particular indica de manera explícita cómo se pondrá en operación y más que nada, ha habido una ausencia casi total de prioridades claras para los diferentes instrumentos utilizados.

El desorden de las iniciativas de política regional llevadas a cabo —cada una siguiendo su propio camino— refleja la falta de un marco coherente y consistente para guiar la inversión pública. Como Friedmann *et al.* (1981, 345) lo expresara, “los intentos y fallas de planeación regional en México deben situarse dentro de este campo de fuerzas contendientes”. Por último, debe resaltarse la relativamente poca experiencia del país en la práctica del desarrollo regional. De hecho, como se argumenta, la historia del desarrollo regional en México todavía tiene que escribirse (Sandoval Lara, 1986). Pero las políticas puestas en práctica hasta la fecha han probado ser políticamente útiles, aun cuando los logros hayan sido muy limitados (Ward, 1986). Es contra este contexto que se llevó a cabo el programa mexicano de parques industriales. El siguiente capítulo, que refuerza los hallazgos de éste, analiza la distribución de la inversión pública que de hecho ha tenido lugar.

5. DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL

En este capítulo se analiza la distribución de la inversión pública federal de 1940 a 1985.¹ Se cuestiona hasta qué punto el patrón de inversión imperante desde 1970 ha sido consistente con los objetivos explícitos de las políticas descentralizadoras. De acuerdo con estas últimas, debería haber ocurrido una descentralización de la inversión pública federal del Valle de México hacia otras regiones menos desarrolladas; sin embargo, se muestra que tal distribución fue inconsistente desde el punto de vista de la política regional, pero sí lo fue con respecto a las políticas macroeconómicas adoptadas, tal como se discutió. En tal contexto, este análisis sólo amplía el vacío señalado entre los objetivos de política y las prácticas de gobierno. Este patrón de gasto confirma además el dominio de los intereses sectoriales sobre los de desarrollo territorial.

Se hace una breve revisión de las inversiones realizadas con antelación a 1970, centrándose después en periodos gubernamentales. Al final, se resaltan las inversiones asignadas al programa de parques industriales, objeto de la evaluación de este trabajo. En este capítulo se indica la marcada divergencia de la distribución de la inversión pública federal de las intenciones oficiales expresadas en torno a una mejor política regional y a la descentralización industrial en particular. Los fondos específicamente asignados al programa de parques industriales tuvieron una presencia mucho menos importante que la conferida en el papel.

¹ Gasto de capital total del sector público que incluye al gobierno federal, empresas públicas y otras dependencias gubernamentales bajo control presupuestario, así como otras entidades públicas.

CUADRO 5.1

**México: distribución de la inversión pública federal por sector, 1947-1985
(Porcentajes)**

<i>Año</i>	<i>Total</i>	<i>Industria</i>	<i>Infraestructura social</i>	<i>Infraestructura económica</i>	<i>Agricultura</i>	<i>Turismo</i>	<i>Administración y defensa</i>	<i>Programas de desarrollo estatal</i>
1947-1952	100.0	22.0	13.5	43.0	20.2	—	1.3	—
1953-1958	100.0	33.9	13.8	34.9	14.3	—	3.1	—
1959-1964	100.0	38.2	22.4	26.3	10.4	—	2.7	—
1965-1970	100.0	41.1	24.5	22.1	10.4	—	1.9	—
1971	100.0	41.6	21.7	20.5	14.5	0.3	1.4	—
1972	100.0	34.5	23.1	23.7	14.8	0.4	3.5	—
1973	100.0	32.5	25.8	25.4	14.2	0.4	1.7	—
1974	100.0	36.0	20.8	24.0	16.9	0.6	1.7	—
1975	100.0	41.5	16.4	20.7	18.1	1.1	2.2	—
1976	100.0	46.0	14.5	19.2	14.8	1.3	4.2	—
Promedio								
1971-1976	100.0	38.7	20.4	22.3	15.6	0.7	2.5	—
1977	100.0	43.4	13.3	18.2	17.9	0.6	2.7	3.9
1978	100.0	46.7	15.5	14.1	18.1	0.4	1.6	3.6
1979	100.0	46.4	17.1	14.1	15.5	0.5	2.4	4.0
1980	100.0	45.6	16.6	12.1	16.5	0.6	3.4	5.2
1981	100.0	49.5	15.4	13.7	14.5	0.5	3.6	2.8
1982	100.0	51.6	8.9	14.6	15.9	0.9	2.4	5.7

Promedio								
1977-1982	100.0	47.2	14.5	14.5	16.4	0.6	2.7	4.2
1983	100.0	48.3	17.0	21.1	9.1	1.2	3.3	—
1984	100.0	39.9	21.1	23.7	10.1	1.6	3.6	—
1985	100.0	41.6	22.1	22.0	9.2	0.6	4.5	—
Promedio								
1983-1985	100.0	43.2	20.1	22.3	9.5	1.1	3.8	—

Fuentes: 1947-1970, calculado de Nacional Financiera (1981, cuadro 6.24, pp. 321-324). 1971-1982, SPP (1980, cuadro II.12, p. 148). 1983, SPP (1985, cuadro G.II.11, p. 168). 1984-1985, tercero y cuarto informes de gobierno, anexos sobre inversión pública federal.

INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL ANTERIOR A 1970

Esta sección se centra brevemente en la distribución de los dineros federales de 1940 a 1970, particularmente desde 1959, cuando se registraron las primeras estadísticas. El cuadro 5.1 contiene la distribución sectorial de la inversión federal y muestra que la industria se beneficia ampliamente en detrimento de la agricultura.² Esta situación concuerda con la estrategia nacional de proveer primeramente la infraestructura básica requerida para el despegue de la producción industrial, como se indicó anteriormente. En lo concerniente en concreto a las inversiones industriales, en su mayoría se dirigieron, como se indica en el cuadro 5.2, a los subsectores petróleo y electricidad. Tal distribución se asocia con la prioridad asignada al hidrocarburo desde que esta industria fuera nacionalizada por el presidente Cárdenas en 1938 y con el interés de la administración 1959-1964 para “mexicanizar” la industria eléctrica.

Debe notarse que la mayor parte de las inversiones federales se canalizó a unos cuantos estados (cuadro 5.3). En particular, la participación combinada del Distrito Federal, Tamaulipas y Veracruz representó aproximadamente 40% del total nacional. Esta concentración geográfica se explica, en parte, porque en el Distrito Federal se realizó el grueso de la sustitución de importaciones y la mayor industrialización y, en consecuencia, ello presionó por una alta dotación de infraestructura económica y social; por otra parte, Tamaulipas y Veracruz habían sido hasta entonces los principales estados productores de petróleo.

Una característica notoria del periodo es que la distribución de la inversión federal entre los dos subperiodos registró una baja variación, como lo indica el pequeño coeficiente de redistribución en el cuadro 5.3. Cabe subrayar que los mayores incrementos positivos de las desviaciones pertenecen precisamente al Distrito Federal, Tamaulipas y Veracruz.

² Las categorías sectoriales se componen como sigue. *Industria*: petróleo y gas —reemplazado posteriormente por petroquímica—, electricidad, acero y otras industrias. *Infraestructura social*: instalaciones urbanas y rurales, salud, instalaciones educativas y de investigación, y vivienda. *Infraestructura económica*: carreteras, ferrocarriles, puentes, obras portuarias, instalaciones para servicios aéreos, y telecomunicaciones. *Agricultura*: obras hidráulicas, silos y almacenes, y pesca, ganadería y, desde 1960, desarrollo rural.

CUADRO 5.2

México: distribución de la inversión pública federal en el sector industrial, 1947-1985 (Porcentajes)

<i>Año</i>	<i>Total</i>	<i>Petróleo y petroquímica</i>	<i>Electricidad</i>	<i>Siderurgia</i>	<i>Otras industrias</i>
1947-1952	100.0	54.0	37.6	0.0	8.4
1953-1958	100.0	67.4	21.8	4.3	6.5
1959-1964	100.0	48.9	41.8	3.6	5.7
1965-1970	100.0	56.6	31.1	5.5	6.8
1971	100.0	56.7	33.9	4.5	4.9
1972	100.0	54.4	34.0	3.2	8.4
1973	100.0	47.5	35.9	6.5	10.1
1974	100.0	43.6	31.0	15.3	10.1
1975	100.0	36.9	31.4	21.1	10.6
1976	100.0	42.4	31.1	15.4	11.1
Promedio 1971-1976	100.0	46.9	33.0	11.0	9.2
1977	100.0	52.2	31.2	5.3	11.3
1978	100.0	60.1	29.5	1.3	9.1
1979	100.0	58.0	29.8	1.7	10.5
1980	100.0	56.6	28.6	1.9	12.9
1981	100.0	58.4	23.2	5.0	13.5
1982	100.0	58.4	23.1	5.1	13.4
Promedio 1977-1982	100.0	57.3	27.6	3.4	11.8
1983	100.0	55.4	25.0	2.4	17.3
1984	100.0	50.5	27.2	1.9	20.4
1985	100.0	47.1	31.2	7.6	13.6
Promedio 1983-1985	100.0	51.0	27.9	4.0	17.1

Fuentes: 1947-1970, calculado de Nacional Financiera (1981, cuadro 6.24, pp. 321-324). 1971-1978, SPP (1980, cuadro II.11, pp. 146-147). 1979-1982, informes de gobierno, anexo III. 1983, SPP (1985, cuadro G.II.11, p. 108). 1984-1985, tercero y cuarto informes de gobierno, anexos sobre inversión pública federal.

CUADRO 5.3

**México: inversión pública federal total por estado, 1959-1970
(Participaciones anuales promedio por periodo gubernamental,
en porcentajes)**

<i>Estado</i>	<i>1959-1964</i>	<i>1965-1970</i>	<i>Desviaciones</i>
<i>Total</i>	100.00	100.00	
Aguascalientes	0.49	0.63	+ 0.14
Baja California	3.26	2.08	-1.18
Baja California Sur	0.43	0.89	+ 0.46
Campeche	0.60	0.74	+ 0.14
Coahuila	4.57	4.12	-0.45
Colima	0.93	0.61	-0.32
Chiapas	2.83	1.85	-0.98
Chihuahua	4.10	3.78	-0.32
Distrito Federal	21.18	23.59	+ 2.41
Durango	1.57	1.33	-0.24
Guanajuato	2.41	3.60	+ 1.19
Guerrero	3.11	2.17	-0.94
Hidalgo	1.15	1.41	+ 0.26
Jalisco	2.82	2.72	-0.10
México	4.04	3.75	-0.29
Michoacán	3.51	1.95	-1.56
Morelos	0.57	0.81	+ 0.24
Nayarit	0.45	0.51	+ 0.06
Nuevo León	3.49	2.49	-1.01
Oaxaca	2.35	2.07	-0.28
Puebla	3.36	1.86	-1.50
Querétaro	0.53	1.29	+ 0.76
Quintana Roo	0.66	0.42	-0.24
San Luis Potosí	1.42	1.29	-0.13
Sinaloa	5.20	4.17	-1.03
Sonora	2.86	2.25	-0.61
Tabasco	4.55	5.45	+ 0.90
Tamaulipas	6.54	8.16	+ 1.62
Tlaxcala	0.34	0.35	+ 0.01
Veracruz	8.96	11.73	+ 2.77
Yucatán	0.85	1.28	+ 0.43
Zacatecas	0.87	0.67	-0.21
Coefficiente de redistribución			0.11

Fuente: cálculos de Scott (1982, cuadro 3.27, pp. 112-115).

Como se mencionó, las políticas económicas nacionales estaban referidas explícitamente al crecimiento económico agregado y mucho menos a los objetivos de desarrollo regional. Es importante considerar esto al analizar la distribución regional de los recursos federales frente a los niveles de desarrollo económico de los estados. En este contexto no deben sorprender los resultados de estudios correspondientes (Ramos Boyoli y Richter, 1976) —los cuales demostraron la inconsistencia entre el gasto en desarrollo regional en México y las consideraciones teóricas expuestas por Hansen—: la inversión pública no se orientó al desarrollo regional, sino a satisfacer necesidades de corto plazo, en favor de las regiones más avanzadas, incrementando la disparidad entre estados ricos y pobres. En particular la alta proporción de infraestructura social que le correspondió al Distrito Federal —65% del total nacional durante 1964-1970— acentuó la diferencia de desarrollo entre la Ciudad de México y el resto del país, estimulando a su vez la migración interna, contrariamente a los objetivos de descentralización.

INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL DURANTE 1971-1982³

El patrón de inversiones mencionado tuvo lugar ante la falta de criterios explícitos (o formales) e integrales de política regional como parte de las políticas económicas gubernamentales. Como se señaló, el régimen de Echeverría y —con diferentes tonos— el de López Portillo crearon un aparato institucional para atender el desarrollo regional. Específicamente, el gobierno entrante en 1970 tendría (en teoría) un fuerte compromiso para incorporar la política regional como parte decisiva de su política económica nacional.

³ Las categorías sectoriales se componen como sigue. *Industria*: petróleo y petroquímica, electricidad, acero, alimentos y bebidas, químicos y fertilizantes. *Infraestructura social*: instalaciones y servicios urbanos y rurales, instalaciones de salud y educacionales, abastecimiento de agua, vivienda, seguridad social e instalaciones culturales y deportivas. *Infraestructura económica*: carreteras, ferrocarriles, aeropuertos, obras portuarias, transportación urbana, telecomunicaciones y edificios postales. *Turismo y defensa*: son categorías que se explican por sí mismas. El gobierno de López Portillo introdujo los Programas Estatales de Desarrollo Regional bajo los convenios Generales de Coordinación.

Distribución sectorial

Los gobiernos de Echeverría y López Portillo aumentaron significativamente la participación de la agricultura, la que alcanzó niveles tan altos como 18.1% en 1975 y 1978. Esto refleja las prioridades dadas por el primero —como parte de su estrategia de desarrollo compartido— al sector primario, y por el segundo a la autosuficiencia alimentaria mediante su Sistema Alimentario Mexicano (SAM). La inversión pública federal en la industria decreció en el primer gobierno pero se recuperó significativamente en el segundo. En los dos casos la industria constituyó de cualquier manera el principal beneficiario de los fondos gubernamentales, los que en su mayoría se dirigieron a la industria petrolera, 47% y 57% en promedio por año, respectivamente. Las altas proporciones recibidas por la industria del acero en el periodo 1971-1976 reflejan las grandes inversiones canalizadas al complejo Sicitarsa en Michoacán.

Un punto que debe resaltarse es que los crecientes recursos para la industria se tradujeron en una significativa reducción de la inversión pública destinada a la infraestructura económica y al bienestar social durante el periodo 1977-1982. Este resultado no corrobora el supuesto interés de la administración en el desarrollo regional, pero sí confirma otros hallazgos que subrayan el gran predominio de los puntos de vista sectoriales sobre los territoriales. Como se indicó, la SAHOP tendría que realizar su plan nacional de desarrollo urbano con sus propios (y limitados) recursos.

Distribución regional

Puede decirse que durante el periodo 1971-1976 la distribución regional siguió básicamente los patrones previos. Sólo seis entidades se apropiaron de cerca de 53% del total: el Distrito Federal, el Estado de México, Michoacán, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz (cuadro 5.4). No obstante, ocurrieron algunos cambios en comparación con el régimen precedente. Tamaulipas y Veracruz sufrieron una caída en sus participaciones debido, en parte, al efecto de las prioridades del gobierno federal —además del petróleo— sobre la industria del acero, los ferrocarriles, la indus-

CUADRO 5.4

**México: inversión pública federal total por estado, 1971-1982
(Participaciones anuales promedio por periodo gubernamental,
en porcentajes)**

<i>Estado</i>	<i>1971-1976</i>		<i>1977-1982</i>	
	100.00	Desviaciones ¹	100.00	Desviaciones ²
<i>Total</i>				
Aguascalientes	0.45	-0.18	0.39	-0.06
Baja California	2.52	+0.43	2.20	-0.31
Baja California Sur	0.98	+0.09	0.97	-0.01
Campeche	0.74	0.00	2.38	+1.64
Coahuila	3.27	-0.84	3.33	+0.06
Colima	0.90	+0.29	1.01	+0.11
Chiapas	3.64	+1.29	4.82	+1.17
Chihuahua	2.36	-1.42	1.98	-0.38
Distrito Federal	22.71	-0.88	22.48	-0.23
Durango	1.18	-0.15	0.99	-0.19
Guanajuato	2.64	-0.96	1.93	-0.71
Guerrero	2.80	+0.62	1.84	-0.96
Hidalgo	3.39	+1.98	2.03	-1.36
Jalisco	3.11	+0.39	2.41	-0.70
México	4.60	+0.85	3.33	-1.27
Michoacán	4.21	+2.26	3.01	-1.20
Morelos	0.74	-0.07	0.66	-0.09
Nayarit	0.87	+0.06	0.82	-0.04
Nuevo León	2.62	+0.14	2.89	+0.26
Oaxaca	2.34	+0.27	2.52	+0.18
Puebla	1.73	-0.13	1.41	-0.32
Querétaro	0.83	-0.46	0.87	+0.03
Quintana Roo	0.98	+0.56	0.80	-0.18
San Luis Potosí	1.31	+0.02	1.15	-0.16
Sinaloa	2.45	-1.72	2.53	+0.08
Sonora	3.46	+1.21	2.18	-1.29
Tabasco	4.55	-0.90	7.77	+3.22
Tamaulipas	5.61	-2.55	5.32	-0.29
Tlaxcala	0.48	+0.13	0.41	-0.08
Veracruz	10.62	-1.11	14.01	+3.39
Yucatán	1.08	-0.20	0.80	-0.28
Zacatecas	0.84	+0.17	0.77	-0.07
Coefficiente de redistribución		0.12		0.10

¹ Con respecto al periodo 1965-1970.

² Con respecto al periodo 1971-1976.

Fuentes: 1971-1978, SPP (1980, cuadro II.13, pp. 149-150). 1979-1982, informes de gobierno, anexo III.

tria automovilística y la agricultura. Michoacán presenta la mayor desviación positiva, como resultado del inicio de la construcción de su gran complejo siderúrgico a principios de los setenta. Estados como Hidalgo y Sonora también registraron grandes incrementos, el primero alojando la mayoría de las industrias automovilísticas y de carros de ferrocarril propiedad del Estado, mientras que el segundo constituía uno de los principales productores agrícolas.

Estas variaciones son, sin embargo, sólo marginales y no permiten modificar la distribución regional global de la inversión pública federal. El pequeño tamaño de los correspondientes coeficientes de distribución así lo indican. Durante los primeros años del gobierno de Echeverría se pretendió instrumentar un programa expansionista, pero las urgentes necesidades macroeconómicas, como se analizó en el capítulo 4, redujeron las inversiones en los sectores y regiones menos productivos del país, haciendo que el patrón de inversiones fuera muy congruente con los anteriores, orientados al crecimiento económico agregado.

En vista de la alta prioridad que el régimen de López Portillo (1976-1982) otorgó a la explotación petrolera, parece obvio que a los estados productores les correspondiera una participación significativa. En efecto, los aumentos más grandes fueron para Campeche, Chiapas, Tabasco y Veracruz. Los dos primeros se convirtieron en importantes productores de crudo durante este periodo. Que los estados con los mayores decrementos sean de hecho los mismos con los más altos incrementos en el periodo anterior muestra que la distribución especial de la inversión pública federal se asocia muy cercanamente con las diferentes prioridades sectoriales. Pero al final, y a pesar de estos cambios, la distribución territorial de las inversiones federales siguió en general la misma línea, como antes. Y, otra vez, esto lo confirma un pequeño coeficiente de redistribución.

Finalmente, los hallazgos específicos de Palacios (1986), quien usó varias medidas de dispersión y el periodo 1959-1982, se utilizan aquí para ilustrar el grado de concentración de las inversiones federales en todos los estados y no solamente en aquellos con las proporciones más altas. Estos hallazgos indican: 1) que existen fluctuaciones de un subperiodo a otro; 2) que la concentración fue más marcada entre 1977 y 1982 que entre 1971 y 1982; a pesar de 1) y 2) en el periodo completo 1971-1982 no se obser-

vó ningún cambio significativo en el nivel de concentración espacial de la inversión pública federal en relación con los dos regímenes anteriores; 3) las tendencias apuntaban a direcciones contrarias, es decir, hacia una mayor concentración.

En este sentido, en el periodo con la primera perspectiva explícita de política regional se produjo una distribución geográfica de recursos no muy diferente de aquella en la que no había formalmente planeación espacial. En otras palabras, no se produjeron los cambios esperados a la luz de las intenciones oficiales para estimular el desarrollo regional y la descentralización. Hasta este momento el análisis se ha centrado en el patrón global de la distribución regional de inversiones federales. La atención de la distribución sectorial entre estados proporciona con mucho un mejor entendimiento de la asignación geográfica de inversiones públicas para el periodo considerado.

Distribución regional por sector económico

La composición sectorial de las inversiones federales durante el régimen de Echeverría y para cada estado se presenta en el cuadro 5.5. La primera observación notable es el predominio del Distrito Federal en todas las categorías sectoriales excepto en turismo (rubro en el que de cualquier modo ocupa el cuarto lugar) y aun en agricultura, un hecho que pocas veces se ha documentado. Pero todavía sorprende más su participación en la infraestructura social: 51% del total nacional. El Distrito Federal y el Estado de México monopolizaron el 20% de la inversión en infraestructura económica y el 14% de la destinada a la industria (en este último renglón el Distrito Federal sólo fue superado por el estado de Veracruz, gran productor de petróleo).

Por otra parte, la asignación regional de inversiones industriales se alinea con la discusión de la sección anterior, es decir, los estados que recibieron alta prioridad durante la administración son los mismos que presentan las más altas participaciones. Los cuatro principales productores de petróleo, Veracruz, Tabasco, Tamaulipas y Chiapas, disfrutaron de aproximadamente 45% del total del sector. Si se considera además el hincapié puesto sobre los complejos siderúrgicos de Michoacán y Coahuila, así como la importancia dada a la industria automovilística de Hi-

CUADRO 5.5

México: inversión pública federal total por sector, 1971-1976
(Participaciones anuales promedio por estado)

<i>Estado</i>	<i>Industria</i>	<i>Infraestructura social</i>	<i>Infraestructura económica</i>	<i>Agricultura</i>	<i>Turismo</i>	<i>Administración y defensa</i>
<i>Total</i>	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Aguascalientes	0.17	0.53	0.58	0.96	0.22	0.20
Baja California	0.86	3.63	2.15	6.25	1.61	1.23
Baja California Sur	0.55	0.70	1.85	1.17	1.14	0.70
Campeche	0.68	0.56	0.97	0.93	0.02	0.35
Coahuila	4.45	1.81	3.67	2.28	0.07	0.68
Colima	0.98	0.42	1.17	1.28	0.00	0.23
Chiapas	6.00	1.23	3.26	1.73	0.00	0.32
Chihuahua	1.38	1.67	4.47	3.03	0.05	1.03
Distrito Federal	9.83	51.06	15.32	19.25	6.92	83.77
Durango	0.68	1.13	1.53	2.15	0.08	0.42
Guanajuato	3.45	1.75	2.62	1.90	0.00	0.67
Guerrero	0.93	4.53	3.65	2.73	24.03	0.73
Hidalgo	5.53	1.48	2.57	2.28	0.00	0.22
Jalisco	1.48	2.62	5.85	4.24	0.60	1.46
México	4.65	5.50	4.92	4.07	0.00	0.83
Michoacán	5.67	1.78	4.53	4.00	0.03	0.30
Morelos	0.48	0.78	1.15	0.85	1.40	0.05
Nayarit	0.17	0.67	1.30	1.83	10.61	0.27
Nuevo León	3.03	1.58	4.00	1.37	0.12	0.37
Oaxaca	1.42	1.67	3.92	3.50	0.68	0.33

Puebla	1.32	1.78	2.62	1.68	0.00	0.19
Querétaro	0.60	0.58	1.07	1.50	0.01	0.30
Quintana Roo	0.37	0.53	1.35	0.69	52.04	0.52
San Luis Potosí	1.05	0.68	1.66	2.45	0.08	0.53
Sinaloa	1.52	1.65	3.15	5.43	0.00	0.33
Sonora	2.88	1.72	5.13	4.68	0.00	0.85
Tabasco	9.65	0.83	1.62	2.29	0.00	0.12
Tamaulipas	8.32	2.10	3.90	7.28	0.00	0.82
Tlaxcala	0.23	0.48	0.62	1.00	0.00	0.03
Veracruz	20.67	2.67	6.80	3.73	0.05	0.97
Yucatán	0.80	1.05	1.43	1.38	0.22	0.68
Zacatecas	0.20	0.83	1.17	2.09	0.02	0.50

Fuente: SPP (1980, cuadros II. 15-II. 20, pp. 152-163).

dalgo, resulta que seis estados fueron destinatarios de 60% de la inversión pública federal industrial del país. El porcentaje se incrementa a 69 si se incluye la participación del Estado de México.

Por lo que se refiere a la distribución regional de la inversión en agricultura, estos recursos tendieron a favorecer a los principales productores comerciales del norte y del noroeste: Tamaulipas, Baja California, Sinaloa, Sonora. Los estados que en 1970 ya tenían bajo riego una gran parte de su superficie cultivable también se beneficiaron de esta distribución de la inversión agrícola (Scott, 1982).

Las prioridades sectoriales establecidas durante el gobierno de López Portillo trajeron consigo algunos cambios en la asignación regional de recursos, aunque el patrón de distribución no presentó desviaciones esenciales, como se muestra en el cuadro 5.6. El Distrito Federal acusó importantes incrementos en sus participaciones de infraestructura económica y de agricultura a 30.6 y 26%, respectivamente. A pesar de que esta entidad redujo su participación de industria e infraestructura social, esta última, combinada con su homóloga del Estado de México, implica que más de la mitad de la inversión nacional en infraestructura social todavía se concentraba en el Valle de México. En este periodo la concentración de la inversión industrial es aún más notoria, pero muy congruente con las grandes prioridades que el régimen concedió a la explotación petrolera. Los cinco principales productores de crudo (Veracruz, Chiapas, Tamaulipas, Tabasco y Campeche) se apropiaron del 57% del total de la inversión pública federal en industria. Al margen de la caída sufrida por Tamaulipas (de 8.3% a 6.4%), los demás estados experimentaron aumentos impresionantes.

Una nueva categoría se adicionó en 1982 a la clasificación sectorial de la inversión federal, la promoción del desarrollo estatal o programas de desarrollo regional. Debe indicarse que a pesar de que este tipo de inversión presenta una distribución más pareja, como cabría esperar, su aporte a la inversión pública total representó durante el año sólo 2.5% (Ortega Blake, 1982, 1195). Puede concluirse que la distribución regional de la inversión sectorial presenta, en general, una tendencia más marcada a la concentración que durante los gobiernos anteriores, lo cual corrobora el argumento expresado al principio del capítulo. Una conclusión global para el periodo 1971-1982 sería que los cam-

bios observados en el patrón de concentración benefició más a los estados que antes de 1970 ya disfrutaban las mayores participaciones de la inversión federal: el Distrito Federal y los principales productores de petróleo.

INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL DURANTE 1983-1985

Esta sección considera la distribución espacial de la inversión federal durante los primeros tres años del gobierno de De la Madrid. Este análisis no es tan detallado como en la sección anterior debido a algunas limitaciones impuestas por la manera en que se publicaron los datos. Pero aún así creemos que se pueden obtener conclusiones parecidas.

Distribución sectorial

En comparación con el periodo 1972-1982, en el de 1983-1985 los cambios más importantes se deben al incremento de la infraestructura, social y económica, en detrimento de la industria y más aún de la agricultura, la que tuvo una disminución de 7% (cuadro 5.1). Esto puede indicar la presión social por infraestructura, ejercida al final de 1984 y a principios de 1985 como resultado de la crisis económica, como se mencionó. Otro hecho que explica en parte el aumento de inversión social es la incorporación en este componente de la categoría de programas de desarrollo estatal. Es notorio que esta distribución sectorial tiende a coincidir con la del periodo 1971-1976, excepto por las pérdidas en la agricultura que se convirtieron en ganancias para la industria. La división del componente industrial en el cuadro 5.2 ilustra la ocurrencia —cuando se compara con el gobierno anterior— de una caída en la participación de las industrias petroquímica y petrolera que se traduce en ganancias para el componente “otras industrias”. Este decremento es principalmente el resultado tanto de los modestos progresos en la diversificación de las inversiones así como del descenso de los precios del petróleo, lo cual ya era una preocupación para la economía mexicana.

CUADRO 5.6

México: inversión pública federal total por sector, 1977-1982
(Participaciones anuales promedio por estado, en porcentajes)

<i>Estado</i>	<i>Industria</i>	<i>Infraestructura social</i>	<i>Infraestructura económica</i>	<i>Agricultura</i>	<i>Turismo</i>	<i>Administración y defensa</i>	<i>Programas estatales de desarrollo</i>
<i>Total</i>	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Aguascalientes	0.17	0.59	0.48	0.63	0.00	0.31	1.53
Baja California	1.34	3.48	2.06	3.49	3.28	1.55	3.68
Baja California Sur	0.76	0.83	1.03	0.81	26.67	0.49	1.54
Campeche	3.86	0.65	0.81	1.34	0.00	0.72	1.92
Coahuila	4.69	1.81	3.32	1.59	0.00	0.70	2.79
Colima	1.33	0.45	0.95	0.72	0.00	0.46	1.40
Chiapas	7.99	1.46	1.93	2.49	0.01	0.56	4.98
Chihuahua	1.24	1.95	3.01	3.31	0.07	0.75	3.10
Distrito Federal	8.88	47.47	30.63	25.95	15.16	73.33	0.52
Durango	0.38	1.12	1.24	2.29	0.02	0.34	2.45
Guanajuato	1.69	1.41	2.54	2.57	0.00	2.06	3.08
Guerrero	0.76	2.69	2.23	3.34	18.33	0.53	3.37
Hidalgo	2.37	1.17	1.75	2.08	0.00	0.28	3.62
Jalisco	1.19	2.51	4.35	3.61	3.55	1.49	6.09
México	2.25	5.24	5.00	3.20	0.01	1.77	8.07
Michoacán	2.74	2.95	4.47	2.88	0.00	0.85	4.14
Morelos	0.29	1.72	0.85	0.59	0.00	0.19	1.77
Nayarit	0.42	0.61	0.75	1.90	4.15	0.37	1.81
Nuevo León	3.41	2.91	2.98	1.89	0.00	1.91	2.71

Oaxaca	3.09	1.40	2.33	1.96	0.96	1.57	4.25
Puebla	1.13	1.64	1.98	1.30	0.01	0.80	4.22
Querétaro	0.62	0.76	1.47	0.97	0.00	0.86	2.22
Quintana Roo	0.47	0.80	0.73	0.76	27.23	0.28	1.75
San Luis Potosí	0.74	1.01	1.44	1.80	0.00	1.85	2.43
Sinaloa	1.03	1.46	2.85	7.77	0.07	1.29	4.03
Sonora	1.43	1.69	3.65	3.61	0.12	0.76	3.82
Tabasco	14.36	1.25	1.40	1.63	0.00	0.55	5.16
Tamaulipas	6.39	2.61	4.25	7.23	0.00	1.25	3.29
Tlaxcala	0.15	0.39	0.48	0.64	0.00	0.12	1.50
Veracruz	24.17	3.38	7.37	4.39	0.00	1.33	4.09
Yucatán	0.49	1.11	0.97	1.14	0.34	0.53	2.09
Zacatecas	0.17	0.94	0.70	2.12	0.02	0.15	2.58

Fuentes: 1977-1978, SPP (1980, cuadros II.15.20, pp. 152-163). 1979-1982, informes de gobierno, anexo III.

Distribución regional

El cambio más significativo está dado por el incremento en las participaciones del Distrito Federal a su nivel más alto —25% del total nacional—, y de los estados de Michoacán y Campeche. Esto puede reflejar, por un lado, el creciente apoyo dado al complejo acerero en la primera entidad y, por otro, la transformación del segundo estado, durante el periodo, en uno de los principales productores de petróleo (cuadro 5.7). Se requiere, sin embargo, de cierto cuidado al analizar esta distribución, dado que alrededor de 18% de los recursos no se distribuyen geográficamente.⁴ No obstante, puede inferirse que gran parte de esta inversión se orientó a los ricos estados agrícolas y a los productores de petróleo, con lo que reducen las grandes pérdidas consignadas en la columna de desviaciones del cuadro.

Distribución regional por sector económico

Como en el apartado anterior, la asignación espacial de la inversión sectorial permite entender mucho mejor el patrón de inversiones que tiene lugar, aun considerando las mencionadas limitaciones con los datos. Esta distribución aparece en el cuadro 5.8; a continuación se analizan los principales hallazgos. Primeramente, parece que los estados productores de petróleo no cargan con todas las pérdidas en la participación industrial que el cuadro muestra. El pequeño descenso que afectó la proporción de infraestructura social del Distrito Federal casi se compensó con el aumento en el Estado de México. Así, el Valle de México conservó su nivel anterior, de aproximadamente 52% del total nacional. Es interesante encontrar que debido a la combinación anterior, aunada a las participaciones de Nuevo León —que acusó un incremento significativo— y Jalisco, resulta que hay cuatro estados que reciben 60% de la inversión federal total en este tipo de categoría, un aumento de 2.5 puntos porcentuales respecto al último periodo.

Es también notorio que algunos estados que sufrieron pérdidas en su participación industrial tuvieron incrementos signi-

⁴ Así se consignan los datos en las fuentes originales.

CUADRO 5.7

**México: inversión pública federal total por estado, 1983-1985
(Participaciones anuales promedio, en porcentajes)**

<i>Estado</i>	<i>Participación</i>	<i>Desviaciones</i>
Aguascalientes	0.54	+0.15
Baja California	1.70	-0.50
Baja California Sur	0.79	-0.18
Campeche	3.06	+0.68
Coahuila	1.80	-1.53
Colima	0.92	-0.09
Chiapas	2.08	-2.74
Chihuahua	1.43	-0.56
Distrito Federal	25.33	+2.85
Durango	0.89	-0.10
Guanajuato	1.13	-0.80
Guerrero	1.72	-0.12
Hidalgo	1.86	-0.17
Jalisco	2.14	-0.27
México	3.05	-0.28
Michoacán	5.71	+2.70
Morelos	0.52	-0.14
Nayarit	0.51	-0.31
Nuevo León	2.67	-0.22
Oaxaca	1.86	-0.66
Puebla	1.46	+0.05
Querétaro	0.89	+0.02
Quintana Roo	0.75	-0.05
San Luis Potosí	1.46	+0.31
Sinaloa	1.92	-0.61
Sonora	1.57	-0.61
Tabasco	2.74	-5.03
Tamaulipas	2.50	-2.82
Tlaxcala	0.32	-0.09
Veracruz	7.33	-6.68
Yucatán	0.86	+0.06
Zacatecas	0.54	+0.06
Sin distribuir geográficamente	17.96	

Fuente: SPP (1985, cuadro G.II.2, p. 169).

ficativos en su participación de infraestructura social y viceversa. Este último punto también se observa en la menor participación de esta categoría de infraestructura en Michoacán y Campeche, a pesar de que ambos acusaron el aumento más alto

CUADRO 5.8

México: inversión pública federal por sector,¹ 1983-1985
(Participación anual promedio por estado)

<i>Estado</i>	<i>Industria</i>	<i>Infraestructura social</i>	<i>Infraestructura económica</i>	<i>Agricultura</i>	<i>Turismo</i>	<i>Administración y defensa</i>
<i>Total</i>	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Aguascalientes	0.49	0.81	0.46	0.47	0.02	0.40
Baja California	1.87	1.63	1.50	1.80	1.90	1.62
Baja California Sur	0.28	0.52	0.76	0.80	17.72	0.97
Campeche	6.31	0.59	0.76	0.81	0.08	0.35
Coahuila	2.41	1.60	1.25	0.94	0.07	1.61
Colima	0.99	0.67	1.11	0.87	0.13	0.83
Chiapas	2.50	1.39	1.98	1.60	0.09	4.15
Chihuahua	1.07	1.47	1.88	1.98	0.58	1.14
Distrito Federal	5.00	44.50	37.84	31.60	34.00	57.60
Durango	0.61	1.05	1.04	2.00	0.03	0.84
Guanajuato	0.80	1.17	1.62	1.60	0.00	1.13
Guerrero	1.45	1.92	1.48	2.75	14.00	0.62
Hidalgo	2.47	1.10	2.08	2.00	0.00	0.46
Jalisco	1.35	3.09	3.09	1.78	2.59	2.15
México	1.48	7.44	2.84	2.70	0.03	1.68
Michoacán	9.82	2.05	2.06	3.36	0.30	0.47
Morelos	0.21	0.96	0.72	0.90	0.22	0.32
Nayarit	0.23	0.68	0.59	1.30	0.07	0.60
Nuevo León	1.26	5.20	2.91	1.17	0.67	2.48
Oaxaca	2.27	1.50	1.43	1.57	8.75	1.17

Puebla	1.11	2.18	2.11	0.80	0.20	0.73
Querétaro	0.45	0.63	2.27	0.70	0.07	0.60
Quintana Roo	0.19	0.93	0.57	0.80	15.49	1.52
San Luis Potosí	1.41	1.11	1.90	1.36	0.00	1.40
Sinaloa	1.25	1.94	1.47	6.70	0.10	0.65
Sonora	1.35	1.53	1.66	2.87	0.45	0.68
Tabasco	4.93	1.27	0.94	1.77	0.38	0.10
Tamaulipas	2.43	1.92	3.08	3.98	0.82	1.00
Tlaxcala	0.05	0.89	0.39	0.40	0.28	0.28
Veracruz	12.50	3.05	5.02	3.48	0.59	1.15
Yucatán	0.34	1.33	0.73	1.20	0.59	5.15
Zacatecas	0.14	1.00	0.76	1.27	0.07	0.83
Sin distribuir geográficamente	30.98	2.88	11.69	12.66	0.00	5.30

¹ Los programas de desarrollo estatal están considerados dentro de cada sector y sus recursos se distribuyen en toda la nación.

Fuente: SPP (1985, cuadros G.II. 13 a 20, pp. 170-176).

en infraestructura industrial. Esta situación confirma el patrón anterior, en el que la planeación de la provisión de infraestructura social está desvinculada de la destinada a actividades directamente productivas.

Las inversiones en infraestructura económica presentan cambios similares a los de la infraestructura social, en tanto que sus participaciones no concuerdan con los incrementos o decrementos de inversión industrial observados en los estados. Michoacán proporciona otra vez un buen ejemplo. En lo que concierne a la inversión en agricultura, parece no haber mayores cambios aparte de la todavía mayor participación del Distrito Federal. En el periodo ésta llegó a su nivel histórico más alto, al absorber casi un tercio del total de los recursos federales destinados a la agricultura.

La distribución espacial de la inversión en turismo indica el papel preponderante que desempeña Oaxaca, lo que refleja, sin duda, el interés del presidente Miguel de la Madrid por el complejo turístico Bahías de Huatulco, proyecto con el que se continúa la tendencia de que cada presidente favorezca su propio desarrollo turístico.⁵ Esta distribución también muestra un doble aumento de la participación del Distrito Federal, que absorbe una tercera parte de toda la inversión nacional en el sector. Finalmente, el reparto más equitativo en la categoría de administración y defensa pierde importancia cuando se compara con su pequeña participación en el total.

El análisis del periodo 1983-1985 muestra que no han ocurrido mayores cambios en la concentración espacial de la inversión pública federal. En general, las políticas macroeconómicas sectoriales siempre favorecieron a la industria sobre la agricultura. Las primeras descansaron principalmente en el petróleo y en menor grado en el acero, mientras que las segundas se orientaron en su mayoría a la agricultura comercial. En consecuencia, la distribución territorial de la inversión pública federal reflejó estas prioridades.

⁵ El presidente Echeverría tenía el suyo en Cancún, en el Caribe mexicano, mientras que el presidente López Portillo en Ixtapa-Zihuatanejo, Guerrero y Cabo San Lucas, Baja California Sur.

PARQUES INDUSTRIALES E INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL

Es importante señalar aquí, tal como se esperaba del análisis del capítulo 4, que el programa de parques industriales no formó parte explícita de una política espacial ni de una sectorial (industrial), sino que se ubicó vagamente entre ambas. Otros dos puntos son dignos de llamar la atención. Primero, el programa de parques no estaba conectado con el gasto en industria. La ubicación geográfica de los parques dentro de los estados parece deliberadamente distanciada de los puntos de crecimiento industrial. Es el caso, por ejemplo, de los recursos asignados a Michoacán y Coahuila, cuyos complejos aceros están muy alejados de los parques de Morelia y Torreón, respectivamente. La salvedad la constituyen los parques de Veracruz y Villahermosa, cuya localización en las ricas regiones petroleras de México les proporcionó cierto tipo de ventajas. Pero aun en estos dos casos el gasto en los parques es pequeño. Esto lleva a la segunda observación: la extremadamente pequeña cantidad de fondos destinada al programa de parques industriales.

Es de particular importancia resaltar que el monto tan exiguo de recursos destinados al programa desde 1971 contrasta con los asignados a la secretaría a la cual pertenecía el Programa y con los recursos federales totales (cuadro 5.9 y figura 5.1). Además, los fondos asignados a esta secretaría son extremadamente bajos comparados con el total de la inversión pública federal. Existe, asimismo, la tendencia a que estos indicadores declinen en el tiempo, sin duda como resultado de la menor importancia que se dio a los aspectos espaciales. Durante todo el periodo, la participación de esta secretaría en los recursos federales totales significó solamente el 4.4%. De esta cifra, que ya de por sí era muy pequeña, solamente el 1.8% (del 4.4%) se destinó al programa de parques industriales, que a su vez representó apenas el 0.1% (0.078%) de la inversión pública federal total.

Otro hecho que ilustra la escasa importancia que se dio al programa se desprende de la figura 5.1, que contiene la distribución del presupuesto del sector Desarrollo Urbano y Ecología —dentro del cual el programa estaba institucionalmente establecido— para el periodo 1982-1984. Los recursos aplicados al programa son todavía menores que los asignados a atacar problemas del

CUADRO 5.9

Gasto en parques industriales, 1971-1984
(En porcentajes, precios corrientes)

<i>Gasto en parques industriales</i>	<i>1971-1976</i>	<i>1977-1982</i>	<i>1983-1984</i>	<i>1971-1984</i>
Como porcentaje del presupuesto de la SOP/SAHOP/Sedue	3.4	1.4	2.2	1.8
Como porcentaje de la inversión pública federal	0.2	0.1	0.5	0.8
Presupuesto de la SOP/SAHOP/Sedue como porcentaje de la inversión pública federal	7.1	6.9	2.1	4.4

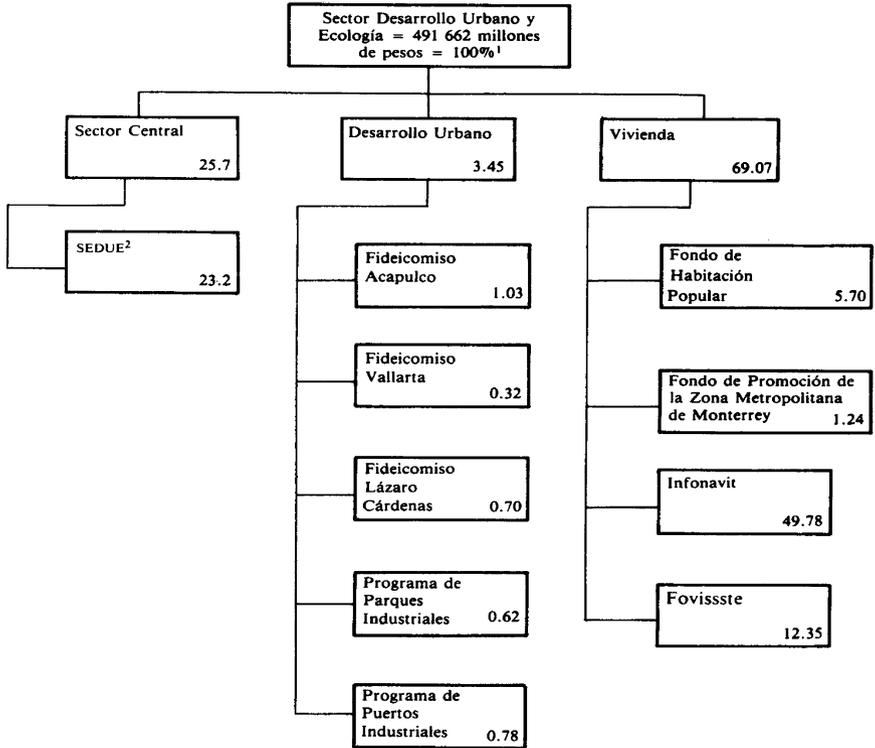
Fuentes: basado en el primero y segundo informes de gobierno, apéndices sobre Desarrollo Urbano y Ecología, pp. 25, 260-263 y pp. 23-55; Rodríguez y Rodríguez (1986, cuadro 6); SPP (1985, cuadro G.II.i, p. 16).

crecimiento urbano de ciudades individuales (como Monterrey o Acapulco).

Se tiene que señalar, sin embargo, que el presupuesto aquí considerado para el programa de parques es estimado. Sólo se incluyen gastos del gobierno federal directamente conectados con el programa. Además de éstos, algunos gobiernos estatales han utilizado recursos propios. En ciertos casos los funcionarios encargados de las unidades de desarrollo económico (o industrial) estaban también al frente de los parques; esto implica el uso de recursos humanos y de capital que no siempre se han considerado en los datos sobre inversiones federales. Otras dependencias del gobierno federal, como la Comisión Federal de Electricidad, han invertido en los parques como parte de sus programas y con frecuencia a petición de gobernadores y otros funcionarios estatales. Pero aun cuando se pudieran precisar todas las inversiones relacionadas con el programa, su suma seguiría representando una fracción muy pequeña de los recursos totales. Así, cualquier señalamiento sobre la importancia del programa no es consistente con los hechos.

FIGURA 5.1

México: presupuesto del sector Desarrollo Urbano y Ecología, 1982-1984



¹ Éste es, de hecho, el diagrama para 1984. Hubo algunos cambios respecto a 1982-1983. Por ejemplo, el programa de parques industriales apareció entonces como elemento del subsector desarrollo industrial. Se tiene una diferencia de 1.78% para sumar 100%. Esto se debe a que algunos otros organismos fueron transferidos a otras dependencias. Además, se excluyó a las entidades con presupuestos inferiores a 0.05 por ciento.

² Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Fuentes: 1982; Primer Informe de Gobierno, Apéndice de Desarrollo Urbano y Ecología, p. 25. 1984; Segundo Informe de Gobierno, Apéndice de Desarrollo Urbano y Ecología, pp. 23, 155.

CONCLUSIONES

La conclusión general para el periodo 1971-1985 es que los estados que más se beneficiaron de los cambios observados en el patrón de concentración son los que antes de 1970 ya recibían las mayores proporciones de inversión federal, el Distrito Federal y los principales estados productores de petróleo, así como los receptores de inversiones sectoriales específicas. Al final, la mayor parte del apoyo se canalizó a las entidades más productivas, independientemente de su población y niveles de desarrollo. A pesar de que algunos estados mejoraron temporalmente su situación, lo cierto es que los más ricos resultaron los más beneficiados.

Este patrón es compatible con las estrategias sectoriales de hecho adoptadas pero no con los objetivos de desarrollo regional. Alcanzar esto último implicaba una redistribución regional diferente. Por otra parte, debe destacarse que los habitantes de las regiones donde se han llevado a cabo las inversiones no son necesariamente los beneficiarios directos. Los proyectos en cuestión pueden derivar ganancias nacionales pero no garantizan beneficios netos para los residentes, quienes con frecuencia se ven perjudicados por tales inversiones. Éste parece ser el caso de proyectos en estados como Tabasco y Michoacán.⁶ El capítulo ha mostrado que la distribución regional de las inversiones federales es muy parecida a la prevaleciente antes de 1970, cuando no había una política regional explícita. En resumen, los estados más productivos recibieron los mayores fondos.

Sin embargo, el análisis precedente no ha considerado los indicadores explícitos de desarrollo estatal, que permiten conocer si tal distribución geográfica se correlaciona con las intenciones expresadas de favorecer las partes menos desarrolladas del país. En su estudio Ramos Boyoli y Richter (1976) encontraron en el periodo 1959-1974 que, en efecto, la inversión pública se había orientado hacia los estados más desarrollados. Estos hallazgos los corroboran Palacios (1986), quien analizó los sexenios de Echeverría y López Portillo, y Rodríguez y Rodríguez (1986), quien cubrió el periodo 1959-1980. Esta última investigación confirma

⁶ Ver Restrepo (1984) para Michoacán, y Sánchez (1983) y Pietri y Stern (1984) para Tabasco.

que las diferentes categorías de inversión pública continúan favoreciendo a los estados más ricos, como respuesta a consideraciones de eficiencia sectorial más que de desarrollo regional. Los dos estudios de Looney y Fredericksen (1981, 1982) demuestran que este patrón de gasto público no sólo va en detrimento del desarrollo regional sino que también afecta la eficiencia económica, contradiciendo la clásica disyuntiva entre crecimiento económico agregado y reducción de las disparidades regionales.

Se puede concluir, por tanto, que el esquema de inversión federal prevaleciente con anterioridad a 1970 no se modificó sustancialmente después para hacerlo consistente con los propósitos de desarrollo regional. Al contrario, la asignación regional de inversiones se concentró más en los estados ricos que cuando no existía planeación regional formal. Las continuas declaraciones de todos los gobiernos sobre la necesidad de descentralizar y promover el desarrollo regional, como se mostró en el capítulo 4, son sorprendentes en vista del gasto público que tuvo lugar, y lo son todavía más si se considera que la preocupación por este desfase no es nuevo. El llamado para una desconcentración geográfica de inversiones que ayude a darle forma al desarrollo regional en México tampoco es nuevo, ya que viene desde principios de los setenta, cuando se estableció formalmente la planeación regional en México.⁷

En este contexto, las conclusiones derivadas de los programas de inversión de 1971 y 1972 bien pueden ser válidas para los más actuales. Es además interesante que algún tipo de explicación ya se había propuesto entonces para entender tal distribución:

Aun cuando el gobierno repetidamente ha enunciado sus intenciones de balancear el desarrollo mediante la promoción, principalmente, de las regiones y sectores menos desarrollados, el presente programa de inversiones no parece alcanzar este objetivo... A pesar de que en términos absolutos la inversión pública va en aumento, está fuertemente centrada en algunas áreas... por supuesto que este problema está cercanamente relacionado con el de la deuda externa; *ya que una gran proporción de los fondos provienen del ex-*

⁷ Ver los siguientes números de RESM: 47, 387-395; 48, 409-417; 50, 315-325. Ver además Ramos Boyoli y Richter (1976), Pescador Osuna (1981), Looney y Fredericksen (1981; 1982), Ortega Blake (1982), y Rodríguez y Rodríguez (1986).

tranjero, no puede esperarse una significativa reorientación de las inversiones; los recursos deben dirigirse no a donde más se necesitan sino hacia aquellas áreas que pueden financiar las obligaciones correspondientes (RESM, 47, 392; 48, 417 (cursivas del autor).

Además de la explicación anterior, durante mucho tiempo se ha reconocido que mientras más cordiales sean las relaciones entre los gobernadores y el gobierno federal, mayores son los recursos que se canalizan a los estados, con frecuencia sin importar que los planes de desarrollo estén bien o mal formulados (Sandoval Lara, 1986). Después de todo, como se argumenta (Looney y Frederiksen, 1982), *la asignación espacial de recursos está íntimamente relacionada con la asignación espacial del poder de la toma de decisiones.*

Otra conclusión importante se refiere a los efectos adversos que la inversión del gobierno federal ha tenido en regiones particulares que disfrutaban de las mayores inversiones, como los estados productores de petróleo y Michoacán (con su gran complejo siderúrgico). Algunos estudios indican claramente la incapacidad de las economías locales para absorber los grandes influjos de recursos exógenos (Restrepo, 1984; Cervantes, 1986). En particular, las inversiones relacionadas con el petróleo han sido regresivas en términos de precios más altos, distribución del ingreso, cuellos de botella en infraestructura económica y social y deterioro ambiental.⁸

Finalmente, la naturaleza temporal de estas inversiones, altamente conectada con las fluctuaciones de la economía mundial, no proporciona bases sólidas para un desarrollo económico sostenido. Al contrario, la caída de las inversiones de Pemex en Veracruz, por ejemplo, ha tenido efectos adversos en algunas de las áreas que fueran los centros de la industria petrolera en los cincuenta. Como pregunta Sánchez (1983, 58), “¿qué pasará con Poza Rica cuando Pemex decida dejarla?” Por otra parte, los nuevos descubrimientos en Tabasco dieron lugar a que su capital, Villahermosa —que en los setenta todavía era una ciudad provinciana— fuera invadida por más de 12 000 familias de trabajadores petroleros y otros miles de personas que llegaron atraí-

⁸ En Tabasco, por ejemplo, Pemex empleaba en 1976 a menos de 8 000 personas; en 1982 superaban los 21 000. Ver *UnomásUno*, 8 de septiembre, 1984, p. 7.

das por la explosión económica. La pregunta permanece: “¿qué quedará después del *boom* petrolero?” En lo que concierne al gigante complejo siderúrgico de Michoacán, Restrepo (1984) ha documentado los efectos negativos del proyecto en los alrededores.

Por otra parte, este capítulo demuestra las contradicciones entre la importancia oficial dada al programa de parques con las políticas territoriales y sectoriales que se han instrumentado, situación que se refleja nítidamente al analizar el costo del programa en el marco de la inversión pública federal.

6. PARQUES INDUSTRIALES Y DESCENTRALIZACIÓN INDUSTRIAL

El propósito de este capítulo es analizar, a partir de datos originales, la influencia del programa nacional de parques industriales en la descentralización de la industria de las tres áreas metropolitanas más grandes, con especial referencia a la Ciudad de México. El capítulo comienza con un breve perfil de cada uno de los parques a fin de entender mejor las cifras que se presentan en la tercera sección, que constituye la parte medular. El cuarto apartado contiene un breve análisis de las características generales de los datos nacionales sobre creación de empleo, espacio, clase industrial y tasas de ocupación e inversión en los parques industriales. La sección con las conclusiones del capítulo resume los principales hallazgos en el contexto de los aspectos teóricos y de política presentados. La localización de los parques se muestra en el mapa 6.1 y algunas características básicas se listan en el cuadro 6.6. En la segunda sección que describe el desarrollo de los parques se incluyen algunas fotografías.

PERFILES DE LOS PARQUES INDUSTRIALES

Aguascalientes (1975)

Después de un lento arranque, este desarrollo ha sido reconocido como uno de los más exitosos en la nación. Aun cuando varias ciudades mexicanas claman tener la localización más central en México, parece haber ciertas bases para apoyar el caso de Aguascalientes. La ciudad ha sido tradicionalmente un mercado regional con fuertes vínculos, primero con la minería y luego con

altas tasas de ocupación de tales espacios, y que el éxito general de este desarrollo, aunado a una creciente demanda, haya alentado los planes para construir una segunda ciudad industrial.²

Bruno Pagliai, Veracruz (1972)

La ciudad industrial se localiza a 16 km de Veracruz, una de las principales ciudades y quizás el puerto más importante de México. Sin duda, la localización estratégica de Veracruz en el Golfo de México es un factor fundamental para explicar el crecimiento industrial de la entidad vía empresas exportadoras, teniéndose, entre otros factores, los trabajos de explotación petrolera en la región. El estado también cuenta con un sector agrícola fuerte y diversificado. Veracruz cuenta con los servicios de una ciudad importante. Por lo que se refiere a la ciudad industrial, ésta tiene una de las mejores infraestructuras de todo el programa de parques y ciudades industriales. En los últimos años se construyó una zona habitacional cerca de la ciudad industrial. Los servicios de transporte que conectan a ésta con la ciudad son excelentes. Por otra parte, Veracruz no está lejos de la Ciudad de México y las comunicaciones entre ambas son buenas. A primera vista, la mayoría de las empresas que han llegado a la ciudad han seguido consideraciones de mercado (interno y externo).

Desde 1980, con una nueva administración, la ciudad industrial ha experimentado un rápido crecimiento, sobreponiéndose a dificultades administrativas y técnicas heredadas de la dirección anterior. De particular importancia es la manera en que se abordó la especulación con los lotes industriales. Se encontró que hasta 1980 cerca del 50% de las empresas que habían adquirido espacios en la ciudad industrial no habían construido sus instalaciones o iniciado los trabajos para ello. Entre las razones típicas de tales demoras, en una primera serie de casos, se encuentran la caída del mercado o la falta de recursos financieros. En una segunda, sin embargo, se tiene una franca actitud especulativa que explica a su vez la baja tasa de ocupación. La nueva ad-

² Basado en pláticas con el gerente y su asistente. Ver además el estudio elaborado por Fidein, *Querétaro Industrial. Diagnóstico y perspectivas*, México, 1986.

ministración de la ciudad industrial convino nuevos términos con los inversionistas en el primer caso, mientras que en el segundo se cancelaron 19 contratos. Las medidas adoptadas han sido altamente exitosas. Hasta 1980 el fideicomiso tenía pérdidas acumuladas de casi 19 millones de pesos. A mediados de 1986 las ganancias acumuladas totalizaron 165 millones. Se atribuye la diferencia a una eficiente administración de la ciudad industrial. Esta última fue la primera en contar con un sistema computarizado para el manejo de la información.³

Celaya (1972)

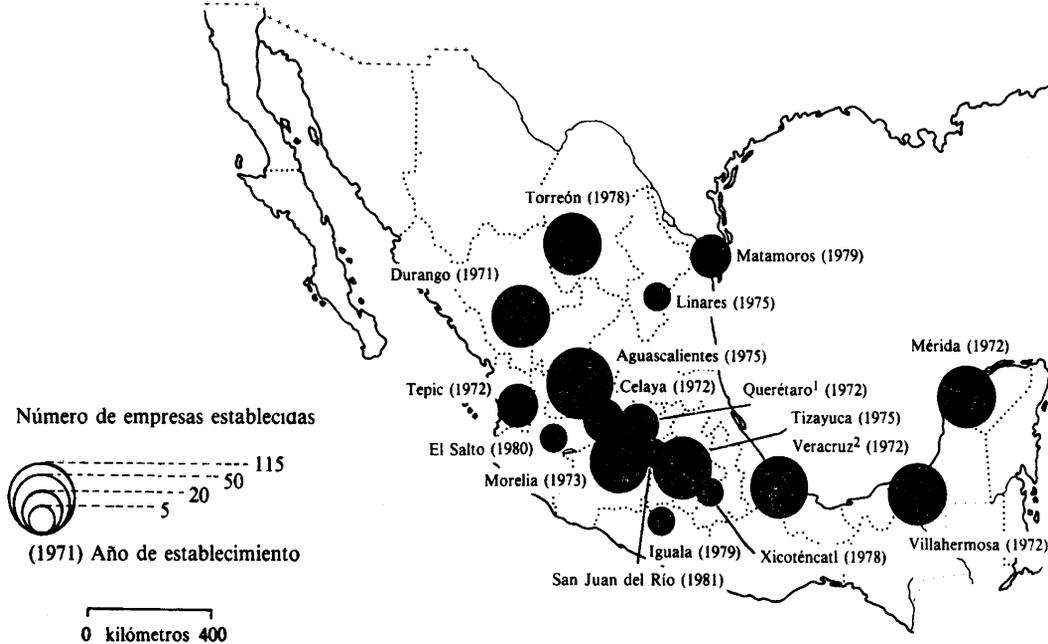
Celaya ha sido tradicionalmente un centro comercial y de servicios en el centro de México. Está situada en el corazón de la rica región agrícola conocida como el Bajío. En especial durante los últimos 20 años, grandes agroindustrias se han establecido a lo largo del corredor industrial Celaya-Irapuato-León. La estructura industrial de la entidad/región está dominada por unos cuantos sectores: las industrias alimentarias, del calzado, de textiles, del vestido, químicas y petroquímicas contabilizan 80% del total industrial regional.

La ciudad industrial se construyó en terrenos ejidales expropiados para este propósito en 1972. Ello ocasionó problemas de tenencia de la tierra que hasta ahora no se han resuelto. A los agricultores y campesinos se les pagó 25% de la indemnización. La mayor parte de ese dinero, sin embargo, se evaporó ya que no fue debidamente manejado por los propietarios quienes, por otra parte, nunca recibieron el resto. A mediados de 1986 la administración de la ciudad industrial enfrentaba serias amenazas de tales propietarios quienes invadieron una gran parte del área desocupada de aquélla para exigir la devolución de sus tierras. Su razonamiento fue precisamente que la ciudad industrial no estaba cumpliendo el propósito que justificó la expropiación, pues

³ Basado en pláticas con el asistente del gerente, con personal del parque y con industriales. También en un documento promocional preparado por la gerencia del parque, documento interno, 1985; *Ciudad Industrial Bruno Pagliai, Gestión Administrativa, 1981-1986*, documento interno, 1986; Meseguer y Guevara (1985).

MAPA 6.1

Empresas establecidas en los parques y ciudades industriales coordinados por el gobierno federal, 1986



¹ También aparece en el texto como Benito Juárez.

² También aparece en el texto como Bruno Pagliai.

la industria del vestido. Durante la última década, Aguascalientes ha experimentado gran dinamismo industrial, y a ella han arribado grandes empresas nacionales e internacionales de gran renombre, como Nissan, Texas Instruments, Xerox y General Motors. Los dos gobiernos anteriores invirtieron una gran cantidad de recursos para mejorar los servicios urbanos y la infraestructura social en la ciudad.

El parque industrial se benefició del interés de un gobernador, quien tomó a la industrialización como un proyecto personal, dándole al gerente de la ciudad industrial todo el apoyo necesario para realizar su trabajo. A la administración del parque industrial (1974-1986) se le refirió ampliamente como la mejor del país y su calidad explica en gran medida el éxito de Aguascalientes. Otra importante característica dominando la escena es la no militancia de los sindicatos, que no tiene paralelo en ninguna otra parte de México. El éxito con el primer parque industrial ha hecho posible la realización de un segundo, el cual se supone será modelo en la nación.¹

Benito Juárez, Querétaro (1972)

La excelente localización geográfica de Querétaro ha sido uno de los principales factores que explican el gran número de empresas ahí establecidas. La ciudad ha sido una de las principales beneficiarias de la descentralización de empresas de la Ciudad de México, así como de numerosas nuevas inversiones. Lo primero fue importante fundamentalmente en 1960-1980, mientras que lo último es un fenómeno que data de finales de 1940. Sus excelentes comunicaciones con la Ciudad de México constituyen una ventaja particular. Además, Querétaro es una ciudad con una buena calidad de vida, lo que aprecian mucho las empresas no locales. Tiene, en general, buena infraestructura y servicios urbanos. Ante estos antecedentes no sorprende que casi todos los lotes de la ciudad industrial se hayan vendido, que se tengan

¹ Se presenta un análisis más detallado en el capítulo 7, donde Aguascalientes se considera como un caso para analizar el impacto económico regional de los parques industriales. Ver *El Día*, suplemento especial sobre descentralización, 5 de junio, 1986; *Visión*, 66, abril y Lozano de la Torre (1984).

había pocas industrias en operación y la mayoría de la superficie estaba subutilizada. La respuesta de la gerencia del fideicomiso fue desarrollar un plan para reducir de manera importante el área originalmente dedicada a la industria, usándola en su lugar para la construcción de edificios gubernamentales.

Estos problemas con la propiedad de la tierra le dieron a la ciudad industrial una mala imagen ante los inversionistas. Al principio, hubo una gran demanda de terrenos, pero prácticamente desapareció cuando los compradores potenciales comprobaron el estado real de las cosas: una deficiente infraestructura y casi ningún servicio. Para el asistente del gerente, el único funcionario en su puesto desde los orígenes de este desarrollo, las personas encargadas de la promoción en la Ciudad de México fueron poco honestas con los industriales. Muchas cosas simplemente se falsificaron. El *slogan* entonces tan en boga para promover las ciudades industriales —“una alternativa a la descentralización industrial”— carecía de fundamento. También hubo corrupción en los trabajos de construcción, principalmente del drenaje.

La administración de la ciudad industrial también confronta otros problemas. No hay suficiente agua. El plan maestro consideraba 15 pozos, pero sólo tres o cuatro se construirán. Para empeorar las cosas se subestimó significativamente el crecimiento urbano de Celaya, con lo cual se crea el conflicto con la provisión de agua para uso industrial. La sobreexplotación del líquido es tan severa que se presentan hundimientos tanto en fábricas como en la infraestructura. Ello ha creado problemas con la red de drenaje ya que en muchos casos la pendiente ha cambiado de curso, por lo que las descargas corren en dirección opuesta a la planeada. Los crecientes costos de mantenimiento que esto ha implicado son evidentes. Los problemas con la tenencia de la tierra complicaron adicionalmente las finanzas de la ciudad industrial al demorar el pronto pago de los terrenos. Los compradores lo hicieron cuatro o cinco años después, pero ya con dinero devaluado. En otros casos el inversionista potencial optó por trasladar su proyecto fuera de la ciudad industrial hacia el corredor en pleno campo y a lo largo de las carreteras.⁴

⁴ Basado en varias pláticas con la administración del parque; documentación interna; Reporte 1986 de la Ciudad Industrial; *Ciudad Industrial Celaya* (México, Fidein), *P y M Industria*, 51, 22-23.

Durango (1971)

Esta ciudad industrial es la más antigua del programa y se encuentra en la capital del estado. Está situada en el corazón de una de las regiones forestales más ricas de México. Su posición estratégica en el noroeste del país hace de Durango un centro industrial regional con gran potencial. La ciudad tiene buenas conexiones con el norte (incluso con los Estados Unidos), el noreste y el centro de México. Los alrededores también están ricamente dotados de recursos e infraestructura agrícola y minera. Durango es un buen lugar para vivir y trabajar. Esto ha motivado a varios funcionarios para estimular la atracción de industrias maquiladoras. Puede considerarse que las empresas establecidas en la ciudad industrial constituyen una buena muestra de la base industrial de la entidad.

Si bien es cierto que la ciudad industrial se localiza en un área natural para la industria, no lo es menos que el apoyo de los gobiernos estatales ha sido importante. Las dos administraciones desde 1974, particularmente la de 1980-1986, cuando la base industrial de Durango estaba en su mayoría subdesarrollada, le asignaron a la industria una alta prioridad. Durante este último periodo la ciudad observó mejorías impresionantes. Resulta más que interesante comprobar que la ciudad de Durango es de las pocas que incorporaron su ciudad industrial en un plan de desarrollo urbano comprensivo. También cabe destacar que se construyó un complejo para albergar a todas las dependencias federales dentro de la ciudad industrial, lo que facilita los trámites y asuntos de los empresarios con el gobierno. Durante la época de lluvias, sin embargo, se presentan varias dificultades a causa del diseño inapropiado del sistema de drenaje y en general de la deficiente planeación física realizada por la SAHOP. Aun pequeñas tormentas inundan las calles de la ciudad industrial.⁵

⁵ Basado en pláticas con la administración del parque y en los siguientes documentos elaborados por el gobierno estatal: *Ciudad Industrial Durango*, 1980, Durango; *Descubra Durango Industrial*, 1986; *Durango Abre sus Rejas*, informe especial, *Transformación*, 15, marzo, 1975, 19-28.

Iguala (1979)

La ciudad industrial de Iguala, en el estado de Guerrero, es una de las más cercanas a la Ciudad de México. Los trabajos de urbanización se iniciaron en 1980, después de que se estableciera formalmente el fideicomiso en 1979 y tras de haberse expropiado terrenos agrícolas ejidales en 1976. Hasta 1986 se había vendido 31% de la superficie industrial. A pesar de su cercanía a la Ciudad de México, se ha tenido poco éxito para atraer empresas. Los recursos del gobierno estatal se han concentrado en la ciudad industrial, quedando sin atender la infraestructura de la ciudad, la cual se encuentra en muy pobres condiciones. Los servicios de la ciudad industrial tampoco son buenos. La espuela de ferrocarril, que en teoría sería usada por las empresas, está siendo abandonada. Es muy común ver vacas y caballos en áreas que supuestamente ocuparían las industrias.

En 1986 la gerencia de la ciudad industrial estaba buscando la manera de reducir las grandes extensiones de tierra subutilizada para atacar la mala imagen que ello crea. Se reconoció que la demanda se sobrestimó considerablemente y que el tamaño de la ciudad industrial resultaba excesivo. Por otra parte, Iguala carece de numerosos servicios urbanos. No era casual que ni el gerente ni su asistente vivieran en Iguala, pues preferían viajar cada fin de semana —a veces diariamente— a la Ciudad de México, donde residían sus familiares.⁶

Linares (1975)

La ciudad industrial se localiza en una pequeña ciudad situada a 123 km al oriente de Monterrey. Linares forma parte de un área agrícola altamente productiva del estado de Nuevo León. La ciudad tiene buenas comunicaciones con los puertos de Tampico y Matamoros, con el centro de México y con la frontera con los Estados Unidos. Pese a su pequeño tamaño Linares cuenta con una relativamente buena provisión de infraestructura y servicios urbanos, una situación poco usual en las ciudades mexicanas. En

⁶ Basado en pláticas con el gerente del parque. Ver *Transformación*, 3, abril, 1986, número especial sobre Guerrero. Ver además folleto promocional: *Por los caminos del sur. Información básica para inversionistas*, Iguala, 1985.

general, los servicios de la ciudad industrial son buenos, aunque se requieren algunos trabajos de mantenimiento para proporcionar una mejor imagen. Sin embargo, muy pocas empresas se habían establecido y grandes áreas permanecían sin ocuparse.⁷

Matamoros (1979)

La ciudad industrial se localiza en Matamoros, una de las principales ciudades fronterizas mexicanas con los Estados Unidos. Tal cercanía explica las altas tasas de actividad comercial y la existencia de numerosas empresas maquiladoras en varios parques industriales públicos y privados. No obstante, sólo una pequeña parte de la ciudad industrial estaba ocupada por industrias. Era muy común encontrar caballos pastando en la alta y abundante hierba. Por lo que se refiere a la ciudad de Matamoros, los servicios urbanos necesitan mejorarse, en particular el transporte público y el drenaje. Realizar un viaje en los sobrecargados autobuses y microbuses parece una pesadilla. Durante la época de lluvias es difícil incluso caminar a causa del deficiente sistema de drenaje.⁸

Morelia (1973)

Morelia, la capital del estado de Michoacán, está situada entre el Distrito Federal y Guadalajara. Es una de las más bellas ciudades mexicanas. Se le refiere por propios y extraños como un extraordinario lugar para vivir y trabajar. La ciudad ha mantenido su importancia como centro de servicios regionales; también alberga una universidad con gran tradición en América Latina. Michoacán tuvo durante 1980-1986 un gobierno con una reputación socialista. Esto afectó adversamente la realización de nuevas inversiones en la entidad y también repercutió negativamente en el desarrollo de la ciudad industrial. Aunque la mayo-

⁷ Basado en pláticas con funcionarios del gobierno estatal, con el gerente del parque y en el siguiente documento: *Linares, Polo de Desarrollo*, Monterrey, N.L., Gobierno del Estado, 1985.

⁸ Basado en pláticas con el asistente del gerente, archivos de la gerencia y comunicaciones personales.

ría de los terrenos se ha vendido y se realizan nuevos trabajos de urbanización, muchas compañías e individuos no han comenzado la construcción de sus instalaciones, y mucho menos iniciado operaciones. La ciudad industrial tiene un número significativo de empresas provenientes de la Ciudad de México. Morelia podría desempeñar un papel clave en una eventual descentralización no sólo industrial sino también residencial, de la ZMCM.⁹

Ciudad Industrial Nayarita, Tepic (1972)

Nayarit es uno de los estados mexicanos con grandes recursos naturales y con un potencial todavía por desarrollar. Las industrias más dinámicas de la entidad son las de alimentos y tabaco, y en su mayoría se concentran en Tepic, la capital estatal. La ciudad industrial, localizada en las afueras de ésta es, por cualquier indicador, uno de los desarrollos menos exitosos de todo el país. Debido a una deficiente planeación, hubo problemas de tenencia de la tierra que socavaron la confianza de los industriales en la gerencia de la ciudad industrial, confianza que nunca se recobró. Los terrenos para la ciudad industrial se expropiaron en 1972, pero los campesinos no recibieron ninguna indemnización hasta que el primer terreno se vendió a Pemex, la dependencia petrolera de gobierno federal. Como en Celaya, los dueños originales amenazaron con retomar su tierra. Los problemas derivados de la tenencia de la tierra fueron finalmente resueltos en 1979, y es sólo desde 1980 que la ciudad industrial ha comenzado a despejar. La provisión de infraestructura es demasiado pobre. El servicio telefónico, por ejemplo, se instaló hasta principios de 1986; hasta entonces el radio era el único medio de comunicación. La mayoría de las empresas no locales son de Guadalajara y su presencia en Tepic se debe a consideraciones de mercado. Todas las oficinas matrices se encuentran en Guadalajara.¹⁰

⁹ En el capítulo 7 se presenta una discusión más detallada, donde Morelia se considera como caso de estudio.

¹⁰ Basado en pláticas con el gerente; en los archivos del fideicomiso y en el documento *Características Económicas de Nayarit, P y M Industria*, 48, 16-18.

El Salto (1980)

Este parque industrial se localiza cerca de Guadalajara, en uno de los estados más industrializados de México. Jalisco es además un importante estado agrícola y comercial. Guadalajara, la capital, contaba a mediados de 1986 con el 85% de las 24 385 industrias del estado y 4 millones de habitantes (o 62% de la población estatal). A Jalisco en general, y Guadalajara en particular, se les considera como lugares excelentes para vivir y trabajar. Guadalajara es el más importante centro industrial y comercial en el noroeste de México.

El parque forma parte de un corredor industrial de gran éxito localizado en las cercanías de Guadalajara y cuyo origen data de mediados de los sesenta. En el corredor se han establecido gigantes empresas transnacionales como Anderson-Clayton, Burreoughs, Ciba-Geigi, Hewlett Packard, IBM, Kodak y Siemens. Las empresas establecidas en el corredor representan de 10 a 11% del total de la inversión industrial de la entidad y proporcionan empleo a 15 400 personas. El parque industrial aloja a la planta manufacturera de Wang Laboratories en México y una subsidiaria de la Chrysler. Casi la totalidad de las empresas establecidas en el parque son relocalizaciones de Guadalajara o nuevas inversiones extranjeras.

En 1981 ya se había vendido cerca de 75-80% del espacio disponible. La gerencia del parque decidió crear una reserva significativa de tierra para evitar la especulación. Como ocurrió en otros parques y ciudades industriales de México, el espacio reservado para el acceso ferroviario finalmente se vendió como terreno industrial, ya que las empresas no lo estaban utilizando, ni mostraron interés por usarlo en el futuro. El parque industrial tiene una infraestructura y presenta una buena impresión. Este desarrollo ha sido un éxito financiero a tal grado que la gerencia del parque lo consideraba como uno de los mejores en el país.¹¹

¹¹ Basado en pláticas con el gerente, el presidente de la Asociación de Industriales de El Salto y el jefe de la Unidad de Desarrollo Económico del Gobierno Estatal. Se consultaron también "Características Económicas de Jalisco", *P y M Industria*, 53, 16-18 y los siguientes documentos elaborados por el gobierno estatal: *Why Jalisco* (1983); *Jalisco, a Solid Investment* (1986); *Paquete para Estímulos Fiscales* (1986).

San Juan del Río (1981)

San Juan de Río es una pequeña ciudad que ha experimentado un importante crecimiento urbano-industrial. La ciudad es la segunda en importancia fabril, después de Querétaro. El parque industrial tuvo un pobre comienzo, pero ha acusado cierta mejoría durante los últimos dos años, lo que quizás refleja su potencialidad para atraer empresas de la Ciudad de México. Sin embargo, por el tiempo en que el trabajo de campo se realizó las metas originales todavía estaban lejanas. Resulta interesante que San Juan del Río en general, y el parque industrial en particular, podrían inducir la descentralización de empresas establecidas en la misma Ciudad de Querétaro.¹²

Tizayuca (1975)

Ésta es la ciudad más cercana al área urbana de la Ciudad de México —a sólo 50 km— y se ubica dentro de los más recientes límites geográficos de la ZMCM; en concordancia con el Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y Región Centro. Tizayuca es una pequeña localidad que ha emergido como resultado de la descentralización natural de la Ciudad de México, fenómeno que ha encontrado una de las mejores opciones en el estado de Hidalgo. A pesar de que Tizayuca fue clasificada desde 1979 como parte de la zona IIIA, como se vio en el capítulo 4, donde el crecimiento industrial sería controlado, la ciudad se ha beneficiado mucho de las inversiones del gobierno estatal en infraestructura urbana. La ciudad industrial contribuyó en 1985 con 7.6% al PIB industrial de la entidad y recibió 8.4% de la nueva inversión estatal. El fideicomiso era el único entre los demás desarrollos en producir una publicación oficial trimestralmente.¹³

¹² Basado en pláticas con el gerente y su asistente.

¹³ Basado en pláticas con el asistente del gerente. Ver "Características Económicas de Hidalgo", *P y M Industria*, 54, mayo, así como los siguientes documentos preparados por el gobierno estatal: *Gaceta Hidalgo Industrial y Comercial*, 19; *Fideicomiso de la Ciudad Industrial de Tizayuca*, noviembre, 1985.

Torreón (1978)

Torreón es una de las ciudades de mayor importancia y de más rápido crecimiento en el norte de México. Su estratégica localización geográfica le ha permitido convertirse en importante centro regional y en una de las recientemente florecientes ciudades receptoras del influjo de empresas maquiladoras (las cuales ya no solamente centran sus operaciones a lo largo de las ciudades fronterizas mexicanas).

Hasta 1982 se había vendido la mayoría de los terrenos urbanizados, pero sólo pocas empresas se habían establecido o iniciado los trabajos de construcción. La creciente demanda, aunada a la especulación entre los que adquirieron lotes, originó la falta de terrenos disponibles para los realmente interesados por establecer sus instalaciones e iniciar operaciones. Con estos antecedentes, en 1983 se instrumentó un programa para regularizar la tenencia de la tierra. Bajo los acuerdos correspondientes, se le dio a los adquirentes una nueva fecha límite para construir y/o iniciar operaciones; de otra manera los terrenos volverían a poder de la gerencia de la ciudad industrial, la que a su vez podría venderlos. Los resultados fueron muy exitosos, pues el fideicomiso pudo disponer de 33% de los lotes que ya se habían vendido, pero que permanecían baldíos. La ciudad industrial constituye una de las más exitosas en términos de tasas de ocupación.¹⁴

Villahermosa (1972)

Villahermosa es la capital de Tabasco y está situada en una de las regiones petroleras de México. La ciudad ha sido tradicionalmente un centro de servicios regionales para el sureste de México. Hasta antes del auge petrolero su base industrial era incipiente y los negocios que se han establecido desde entonces se relacionan con la explotación petrolera. La ciudad industrial, planeada con un horizonte de 15 años, sería la punta de lanza para la industrialización de Tabasco y capitalizaría una proporción significativa de los efectos multiplicadores de la industria petrolera.

¹⁴ Basado en pláticas con el gerente. Ver además *RESM*, 47, 365-373.

Sin embargo, en Villahermosa sólo funcionan una cuantas unidades manufactureras, pues la mayoría de las empresas todavía prefieren transportar tanto bienes terminados como materias primas. El cliente predominante del fideicomiso es el sector servicios, para el cual la localización de la ciudad industrial, en una de las pocas áreas no inundables de la ciudad, es excelente para bodegas. Esto ha ocurrido muy a pesar del desagrado de los funcionarios de desarrollo industrial de la entidad, quienes se preguntaban por qué la “industria apropiada” no se había podido establecer. Después de todo, grandes inversiones federales y estatales se orientaron a transformar la imagen de la ciudad de “villa fea” a algo más cercano a lo que el nombre de la ciudad implica.

No es exagerado argumentar que es difícil encontrar instalaciones industriales adecuadas fuera de la ciudad industrial debido al problema ya referido de que las partes bajas de la ciudad sufren severas inundaciones durante la época de lluvias. Las partes altas —usualmente sin ninguna infraestructura— son extremadamente caras y difíciles de conseguir de cualquier manera. Esto sugeriría que para la mayoría de las empresas su localización en la ciudad industrial fue un tanto obvia o natural: se trata de lotes urbanizados baratos en una área “segura”. Ello también condujo a la especulación con los terrenos.

Financieramente, el fideicomiso ha estado sufriendo grandes pérdidas. Hasta 1986 el gobierno le había canalizado aproximadamente 500 millones de pesos en subsidios. Contrariamente a los casos de Veracruz y Aguascalientes, donde los industriales aportan parte de los costos de mantenimiento, la gerencia del parque industrial de Villahermosa tuvo que recibir apoyo financiero del gobierno estatal. Esto tuvo un doble efecto: incidencia negativa sobre las finanzas municipales y estatales, así como una deficiente provisión de servicios en la ciudad industrial, dentro de un círculo vicioso.

Como ocurre en la mayoría de los parques y ciudades industriales, la gerencia no posee registros completos y confiables. La planeación física no fue bien formulada, pues algunos lotes se encuentran sobre gasoductos y otros carecen de vías de acceso. No se respetó el proyecto original. Se vendieron áreas —como industriales— que tenían conflictos de uso del suelo. Pero quizás la impresión más negativa para los visitantes es que la ciu-

dad industrial se ha convertido en zona de bodegas y no de industrias.¹⁵

Xicoténcatl (1978)

Esta ciudad industrial es una de las más recientes en el programa nacional. Se localiza en una villa de poco desarrollo relativo, distante 17 km de la población más cercana (Apizaco). A pesar de los recientes esfuerzos promocionales realizados, la ciudad industrial todavía no se ha convertido en una alternativa real a la descentralización. Se ha desaprovechado la ventaja que proporciona su cercanía con la Ciudad de México. La fuerza de trabajo empleada en la ciudad industrial se transporta desde los poblados circunvecinos o de Apizaco, donde vive el personal más calificado. En términos financieros, el fideicomiso ha enfrentado una situación desastrosa. En algún momento de 1986 la gerencia sólo contaba con poco más de 35 000 pesos en libros, y buscaba desesperadamente el apoyo del gobierno federal. Hubo años en que no se vendió un solo lote. De acuerdo con fuentes gubernamentales, la administración del fideicomiso no ha funcionado del todo bien.¹⁶

Mérida (1972)

La ciudad industrial de Mérida se localiza en el estado de Yucatán y es una de las más distantes de la Ciudad de México. No se visitó personalmente este desarrollo. No obstante, se obtuvo información sobre el origen de las empresas. Casi todas son de origen local y se orientan al mercado local.¹⁷

¹⁵ Basado en pláticas con el Secretario de Desarrollo Industrial, con otros funcionarios de la Secretaría, con el gerente del parque, y con funcionarios de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, Delegación Tabasco. Ver además los siguientes documentos del gobierno estatal: *Ciudad Industrial de Villahermosa* (sin fecha); *Estudio de Factibilidad*, 2a. etapa, *Zona Industrial, Ciudad Industrial de Villahermosa* (1984); *Perfil Socioeconómico de Tabasco* (1985). Ver también Pietri y Stern (1984).

¹⁶ Basado en pláticas con funcionarios del Fidein en la Ciudad de México y con el contador del mismo. Ver además los dos documentos preparados por el gobierno estatal: *Fideicomiso de Ciudad Industrial de Xicoténcatl*, Tlaxcala —una opción para su industria (sin fecha); *Tlaxcala, Strategic Zone of Industrial Development* (1986).

¹⁷ Basado en una comunicación personal enviada al autor.

EXPERIENCIA Y DESARROLLO DE LOS PARQUES INDUSTRIALES

La sección anterior sugiere que generar desarrollo por medio de los parques industriales es una tarea muy complicada que requiere muchos años para dar frutos. En general, parece que no hubo claridad en los objetivos de política, ni en los procesos involucrados. La mayoría de los parques y ciudades industriales tuvieron un comienzo difícil. Una gran cantidad de empresarios se mostraron escépticos sobre el esquema, y están poco dispuestos a arriesgar su dinero. Algunos funcionarios gubernamentales también se mostraron poco entusiastas. Pero, lo que es más importante, el trabajo de campo mostró que en muchos casos los fideicomisos se establecieron con demasiada antelación a, y con frecuencia ante la ausencia de, demanda efectiva; por tanto, su tamaño actual es demasiado grande (fotografías 6.1-6.3). No sorprenden, pues, las iniciativas de algunas gerencias (como en Celaya e Iguala) para encontrar un nuevo uso a áreas originalmente destinadas a la industria.

Los largos periodos de gestación involucrados en el establecimiento de parques y ciudades industriales implica que las diversas fases de su desarrollo recaen en diferentes administraciones federales, estatales y/o municipales. Algunas autoridades abordaron, por ejemplo, la expropiación de tierras —ejidales en su mayoría—, mientras otras enfrentaron los problemas de tenencia que resultaron y permanecieron desde entonces. En 1986 casi un tercio de todos los desarrollos todavía presentaban tales dificultades. Los dueños originales, ante la falta o insuficiente indemnización correspondiente, reclamaron su propiedad. Celaya es un caso muy ilustrativo, donde parte de los espacios subutilizados fueron de hecho reocupados por ejidatarios (fotografía 6.2).

Los conflictos de tenencia de la tierra han inducido otros efectos adversos en el desarrollo de la mayoría de los parques y ciudades industriales (ver los casos de Tepic, Morelia, Linares e Iguala). Otro problema es la especulación con la tierra, pues ha creado mala imagen ante los inversionistas industriales. Esta situación se ha resuelto exitosamente en Torreón y Veracruz mediante programas de regularización, en los cuales los fideicomisos presio-

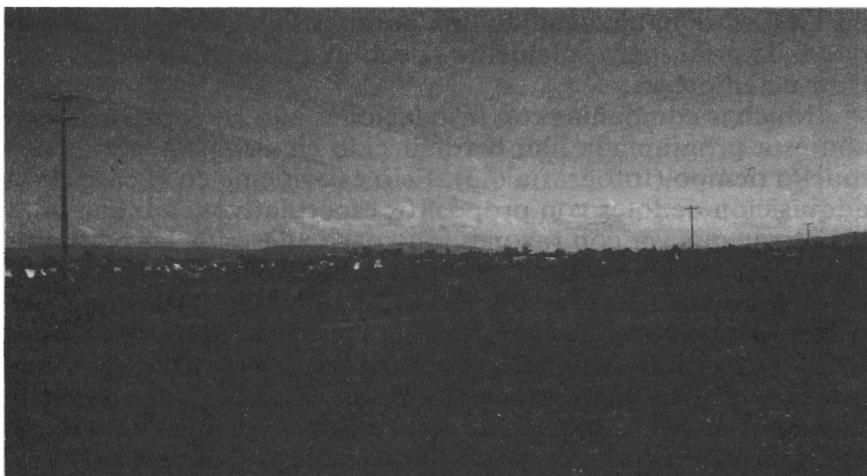
FOTOGRAFÍA 6.1

Parques industriales: sobrestimación de la demanda



FOTOGRAFÍA 6.2

Parques industriales: sobrestimación de la demanda y reocupación de la tierra por sus dueños originales



naron a los empresarios, ya sea para que iniciaran la construcción de sus instalaciones o los trabajos de producción. En otros casos los gerentes compraron los espacios correspondientes para ofrecerlos a nuevos demandantes.

Hasta 1976, con diez fideicomisos, se habían establecido sólo 7% del total de empresas existentes en 1986. Además de confirmar el punto anterior, esto también subraya el hecho de que con todo y la retórica utilizada durante 1970-1976, al concluir el periodo en el que se mostró la más fuerte voluntad política hacia lo urbano-regional/parques industriales, solamente unas cuantas empresas se habían establecido en estos últimos.

A continuación se presenta el establecimiento de empresas por año y por parque con el fin de entender mejor cómo se han establecido las compañías en el tiempo en los diferentes desarrollos (cuadro 6.1). Por ejemplo, ya se señaló que tanto las largas demoras en su inicio como el lento desarrollo de Tepic y Celaya fueron resultado de problemas de tenencia de la tierra. Consecuentemente, el cuadro indica que le tomó cuatro años a la ciudad industrial nayarita albergar las primeras empresas y que no fue sino hasta 1980, ocho años después del establecimiento del fideicomiso, que otras empresas se asentaron ahí. En lo que concierne al segundo caso, sólo después de seis años de haberse iniciado el fideicomiso las empresas empezaron a establecerse en Celaya. Las cifras para Torreón también coinciden con los problemas detectados anteriormente, en especial en el sentido de que en 1980 ya se había vendido una porción significativa de la ciudad industrial, pero solamente se contaba con un número reducido de empresas.

Muchas compañías con instalaciones aún en construcción o con ésta programada han permanecido en estas categorías por mucho tiempo (fotografía 6.3). Esto es evidente en el caso de la adquisición de lotes con propósitos especulativos, aunque también tiene que ver con razones muy particulares de las empresas y con la recesión económica iniciada en 1982.

Debe reconocerse que una proporción significativa de empresas ha estado en la categoría "en construcción" por muchos años. Las visitas realizadas a los parques mexicanos permiten inferir que para numerosas compañías resulta extremadamente difícil terminar los trabajos de construcción y/o iniciar operaciones, y de que en varios casos parece poco probable que ello ocurra.

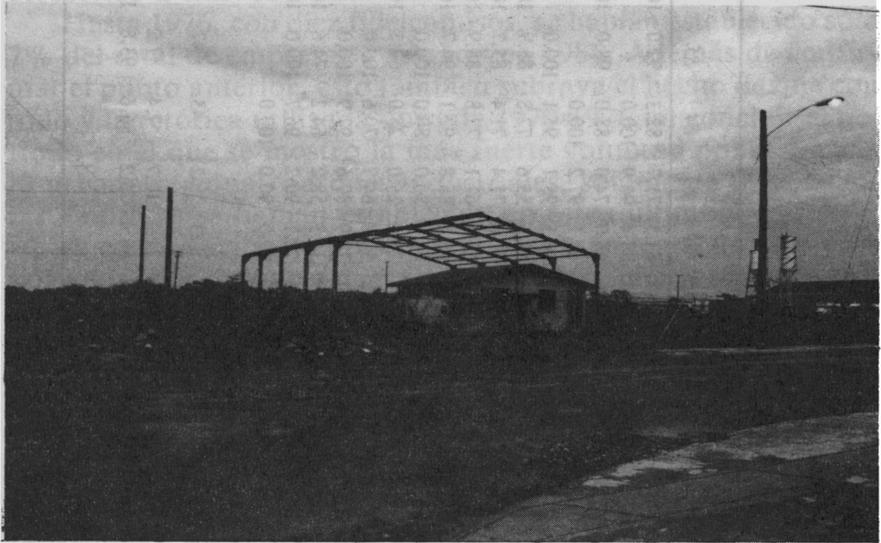
CUADRO 6.1

**Parques industriales: establecimiento de empresas por parque y por año
(Porcentaje acumulativo)**

Parque industrial	Año de															Total
	establecimiento*	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	
Aguascalientes, Ags.	1975				4.4	7.1	8.8	16.8	24.8	38.1	65.5	71.7	82.3	92.0	100.0	113
Benito Juárez, Qro.	1972		6.3		9.4	9.4	12.5	18.8	31.3	56.3	84.4	96.9	100.0			32
Bruno Pagliai, Ver.	1972				6.0	14.0	26.0	32.0	42.0	48.0	64.0	74.0	88.0	98.0	100.0	50
Celaya, Gto.	1972						2.8	13.9	33.3	50.0	61.1	97.2	100.0			36
Durango, Dgo.	1971	8.2		16.4	19.7	26.2	31.1	37.7	63.9	75.4	88.5	95.1	95.1	100.0		61
Iguala, Gro.	1979								11.1	33.3	55.6	55.6	77.8	88.9	100.0	9
Linares, N.L.	1975									42.9	71.4	71.4	71.4	85.7	100.0	7
Matamoros, Tamps.	1979									27.8	55.6	61.1	77.8	88.9	100.0	18
Morelia, Mich.	1973				2.6	7.9	21.1	31.6	42.1	57.9	65.8	86.8	92.1	94.7	100.0	38
El Salto, Jal.	1980									40.0	60.0	80.0	80.0	100.0		5
San Juan del Río, Qro.	1981									25.0	25.0	25.0	25.0	62.5	100.0	8
Tepic, Nay.	1972				23.5	23.5	23.5	23.5	35.3	41.2	58.8	64.7	70.6	100.0		17
Tizayuca, Hgo.	1975			4.2	4.2	4.2	8.3	16.7	29.2	41.7	72.9	89.6	97.9	100.0		48
Torreón, Coah.	1978								3.0	14.9	34.3	58.2	64.2	74.6	100.0	67
Villahermosa, Tab.	1972	3.3	4.9	6.6	9.8	14.8	23.0	26.2	44.3	57.4	72.1	90.2	96.7	100.0	100.0	61
Xicoténcatl, Tlax.	1978								10.0	60.0	90.0	90.0	100.0			10
Total																
(número de empresas)		7	6	7	20	16	29	47	58	84	123	62	43	42	36	580
Total (porcentaje)																
(acumulativo)		1.2	1.0	1.2	3.4	2.8	5.0	8.1	10.0	14.5	21.2	10.7	7.4	7.2	0.0	
		1.2	2.2	3.4	6.8	9.6	14.6	22.7	32.7	47.2	68.4	79.2	86.6	93.8	100.0	
Total N = 581	Válido = 580															

* No en todos los casos representa el establecimiento oficial.
Fuente: trabajo de campo.

FOTOGRAFÍA 6.3

Parques industriales: empresa con instalaciones en construcción

Por ejemplo, a un cuarto de todas las empresas que estaban en construcción en 1986 ya se les consideraba como tales en 1981 (cuadro 6.2). Más de la mitad de todas ellas han permanecido en esta categoría desde 1983. Las que se encontraban en etapa de construcción desde 1984 alcanzaron 70 por ciento.

Hubo un incremento sistemático del número de empresas que iniciaban la construcción de sus instalaciones en cada año, alcanzándose los picos más altos en 1982 y 1985. En una desagregación más fina, el cuadro muestra el inicio, por año, de los trabajos en construcción en cada uno de los parques y ciudades industriales. Se puede observar que desarrollos como Celaya, Benito Juárez (Querétaro), Bruno Pagliai (Veracruz), Durango, Linares y aun Aguascalientes y Tizayuca, tienen un número importante de empresas que comenzaron a edificar sus instalaciones en 1982 o antes. Tepic, en otro ejemplo, tiene en 1986 una firma que ha estado en la etapa de construcción desde 1975.

Finalmente, es interesante anotar que muchas más *empresas en la etapa de construcción programada* han estado en esa cate-

CUADRO 6.2

**Parques industriales: empresas con instalaciones en construcción en 1986
por parque y por año de inicio de la construcción
(Porcentaje acumulativo)**

<i>Parque industrial</i>	<i>Año de establecimiento*</i>	75	78	79	80	81	82	83	84	85	86	Total
Aguascalientes, Ags.	1975		22.2	22.2	33.3	33.3	44.4	44.4	77.8	88.9	100.0	9
Benito Juárez, Qro.	1972			11.1	44.4	66.7	77.8	88.9	100.0			9
Bruno Pagliai, Ver.	1972		5.9	11.8	23.5	29.4	47.1	47.1	76.5	100.0		17
Celaya, Gto.	1972			6.3	12.5	12.5	93.8	93.8	100.0			16
Durango, Dgo.	1971			7.7	38.5	46.2	53.8	61.5	100.0			13
Iguala, Gro.	1979				40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	60.0	100.0	5
Linares, N.L.	1975				33.3	66.7	66.7	100.0				3
Matamoros, Tamps.	1979					33.3	33.3	33.3	33.3	100.0		3
Morelia, Mich.	1973					8.3	16.7	33.3	50.0	100.0		12
El Salto, Jal.	1980									80.0	100.0	5
San Juan del Río, Qro.	1980										100.0	3
Tepic, Nay.	1972	14.3	14.3	14.3	14.3	14.3	28.6	28.6	28.6	57.1	100.0	7
Tizayuca, Hgo.	1975					10.5	31.6	57.9	63.2	100.0		19
Torreón, Coah.	1978					14.3	14.3	14.3	71.4	100.0		7
Villahermosa, Tab.	1972						100.0					2
Xicoténcatl, Tlax.	1978				100.0							1
Total (número de empresas)		1	3	4	15	10	27	10	22	29	10	131
Total (porcentaje) (acumulativo)		0.8	2.3	3.1	11.5	7.6	20.6	7.6	16.8	22.1	7.6	100.0
		0.8	3.1	6.2	17.7	25.3	45.9	53.5	70.3	92.4	100.0	
Total N = 131	Válido = 131											

* No en todos los casos representa el establecimiento oficial.

Fuente: trabajo de campo.

goría por muchos más años que aquellas que se encuentran en construcción. Se estima que la mayor parte de los terrenos fueron adquiridos en el periodo 1977-1982 (cerca de 65% del total, con 46% durante 1980-1982), con un 30% adicional en 1982-1986. Así, un cuarto de todas las empresas con construcción programada han permanecido en esta categoría desde 1979; 60% desde 1981 y 70% desde 1982 (cuadro 6.3). Las estadísticas apoyan el argumento anterior. Considérese el caso de Tepic, Nayarit, por ejemplo. Todas las empresas que en 1986 estaban en construcción programada se encontraban en tal situación desde 1979. En otras palabras, hasta este año ninguno de los adquirientes había iniciado trabajos de construcción o iniciado operaciones en la ciudad industrial. En 1982, con la excepción de Morelia y Torreón, todos los desarrollos tenían más de la mitad del total de sus empresas catalogadas como “en construcción programada”.

Esto bien podría ser el efecto combinado de fuerzas especulativas como ya se discutió, y de crecientes dificultades —producto de la recesión— para que las empresas inicien los trabajos de construcción, sin siquiera considerar el propio establecimiento de operaciones. En teoría, todos los empresarios tenían seis meses —contados a partir de la adquisición del terreno— para empezar a construir sus fábricas. Se implantó un sistema combinado de incentivos y multas para estimular/forzar a los empresarios a edificar y comenzar a producir lo más pronto posible. Las cifras indican que ha sido extremadamente difícil aplicar tales regulaciones. Hasta 1986, la mitad de los fideicomisos todavía tenían más de la mitad de sus empresas en las categorías de “construcción” o de “construcción programada”.

Para algunos funcionarios, los largos periodos de gestación implícitos en el establecimiento de parques y ciudades industriales, aunados a rivalidades institucionales, implican que en muchos casos el “tiempo político” para establecerlos no fue el apropiado. Además, la descoordinación entre la dependencia federal que construía los parques (SOP/SAHOP) y las autoridades estatales y municipales, en la que la primera con frecuencia ignoró condiciones locales, se tradujo en localizaciones físicas inapropiadas para al menos seis desarrollos. Algunos de ellos sufren inundaciones en la temporada de lluvias o al azote de fuertes vientos, o se construyeron sobre suelos poco aptos para edificaciones industriales.

CUADRO 6.3

Parques industriales: empresas en construcción programada por año de adquisición de la tierra (Porcentaje acumulativo)

Parque industrial	Año de establecimiento*	Año de adquisición de la tierra														Total	
		70	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86		
Aguascalientes, Ags.	1975		2.0 ^a	2.0	2.0	13.7	31.4	49.0	80.4	90.2	100.0						51
Benito Juárez, Qro.	1972								11.1	33.33	77.8	94.4	100.0				18
Bruno Pagliai, Ver.	1972						5.0	5.0	15.0	35.0	60.0	60.0	65.0	100.0			20
Celaya, Gto.	1972	2.0 ^a	2.0	2.0	7.8	13.7	15.7	21.6	33.3	43.1	51.0	51.0	94.1	98.0	100.0		51
Durango, Dgo.	1971				8.3	8.3	16.7	16.7	25.0	83.3	91.7	100.0					12
Iguala, Gro.	1979							18.2	54.5	90.9	100.0						11
Linares, N.L.	1975							16.7	58.3	58.3	66.7	75.0	75.0	100.0			12
Matamoros, Tamps.	1979								25.0	50.0	50.0	50.0	75.0	75.0	100.0		4
Morelia Mich.	1973				7.6	23.3	26.7	26.7	26.7	26.7	26.7	33.3	40.0	86.7	100.0		30
El Salto, Jal.	1980								40.0	100.0							20
San Juan del Río, Qro.	1981									29.2	58.3	58.3	58.3	58.3	100.0		24
Tepic, Nay.	1972		7.7	15.4	34.6	46.2	73.1	100.0									26
Tizayuca, Hgo.	1975						7.1	16.1	26.8	50.0	55.4	67.9	78.6	100.0			56
Torreón, Coah.	1978								15.4	23.1	46.2	53.9	69.3	100.0			13
Villahermosa, Tab.	1972							14.3	50.0	50.0	85.7	100.0					14
Xicoténcatl, Tlax.	1980							37.5	75.0	100.0							8
Total																	
(número de empresas)		1	3	2	11	17	24	33	60	65	44	16	36	42	16		370
Total (porcentaje)																	
(acumulativo)		0.3	0.8	0.5	3.0	4.6	6.5	8.9	16.2	17.6	11.9	4.3	9.7	11.4	4.3		100.0
		0.3	1.1	1.6	4.6	9.2	15.7	24.6	40.8	58.4	70.3	74.6	84.3	95.7	100.0		
Total N = 380	Válido = 370																

* No en todos los casos representa el establecimiento oficial.

^a La tierra se adquirió antes de que el parque se estableciera oficialmente.

Fuente: trabajo de campo.

Un punto relacionado, revelado por el trabajo de campo, es que el apoyo de los gobernadores (y la asistencia que a su vez éstos reciben del presidente) es esencial para el éxito de un parque o ciudad industrial; también lo es la administración eficiente del fideicomiso. Es notorio que sólo unos cuantos gerentes conocían los objetivos del Programa Nacional de Parques Industriales. Más aún, la experiencia mexicana indica que la mayoría de los gerentes se consideraban a sí mismos como simples vendedores de tierra y naves industriales. Muy pocos pensaban que su trabajo es importante para impulsar el desarrollo económico local.

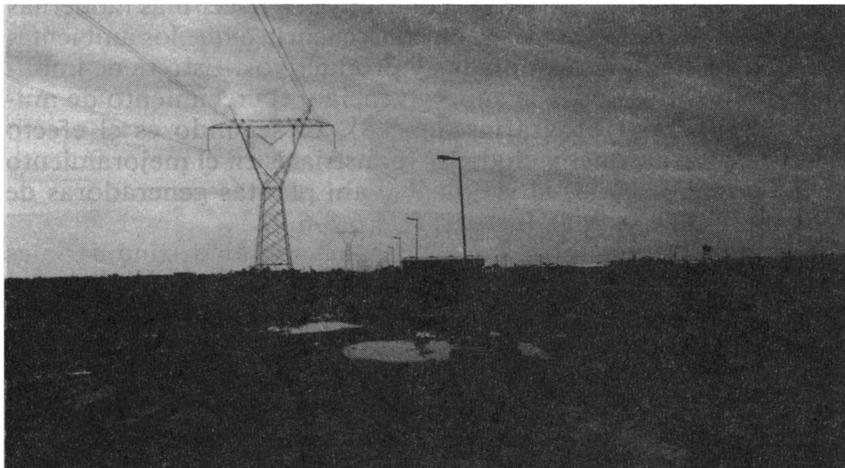
Unos cuantos parques y ciudades industriales han sido parte de planes comprensivos de desarrollo urbano. Esta situación ha tenido efectos adversos en la provisión de servicios básicos, sobre todo cuando diferentes dependencias y departamentos gubernamentales tienen la responsabilidad de proveerlos. Aun en las mejores condiciones posibles la entrega de tales servicios se ve obstaculizada por limitaciones presupuestarias y fricciones departamentales. Esta situación es de particular relevancia dado que la provisión de infraestructura parece explicar parcialmente el fracaso o el éxito de la mayoría de los parques y ciudades industriales (fotografías 6.4-6.5).

Otro hallazgo interesante es que la localización geográfica de la ciudad que alberga a un parque o ciudad industrial parece ser crucial para el éxito de los mismos. Éste parece ser el caso de los desarrollos de Querétaro, Aguascalientes, Torreón y El Salto, este último cercano a Guadalajara. Sin embargo debe destacarse que ciudades bien situadas también parecen contar con una buena dotación de infraestructura urbana. Si se carece de ésta, la localización geográfica no parece ser suficiente para atraer inversiones. Éste es ciertamente el caso de Iguala, donde los gobiernos federal y estatal han concentrado recursos (escasos, de cualquier manera) en la ciudad industrial para atraer empresas de la Ciudad de México; empero, han descuidado la provisión de infraestructura urbana. Es esta subprovisión lo que ha impedido que muchos gerentes y empresarios de la Ciudad de México siquiera consideren a Iguala como localización, a pesar de que la ciudad se encuentra a menos de dos horas de la capital del país.

A pesar de que parece haber consenso sobre la relativa ineficacia del programa de parques y ciudades industriales para al-

FOTOGRAFÍA 6.4

**Parques industriales: sobrestimación de la demanda
y deficiente provisión de infraestructura**



FOTOGRAFÍA 6.5

Parques industriales: provisión de buena infraestructura



canzar sus objetivos oficiales, así como sobre el hecho de que algunos fideicomisos han sobrevivido gracias a los subsidios federales y estatales, también se han reconocido algunos beneficios. Dos de ellos se apreciaron de manera particular en el trabajo de campo. El primero es que contribuyen a hacer más modernas y eficientes las instalaciones y, en consecuencia a que los ambientes de trabajo sean más apropiados y productivos. Esto tiene implicaciones positivas para la supervivencia y el crecimiento de muchas compañías (fotografías 6.6-6.8). El segundo es el efecto directo de los parques y ciudades industriales en el mejoramiento de la imagen urbana, al localizarse ahí plantas generadoras de deseconomías externas (fotografías 6.8-6.9).

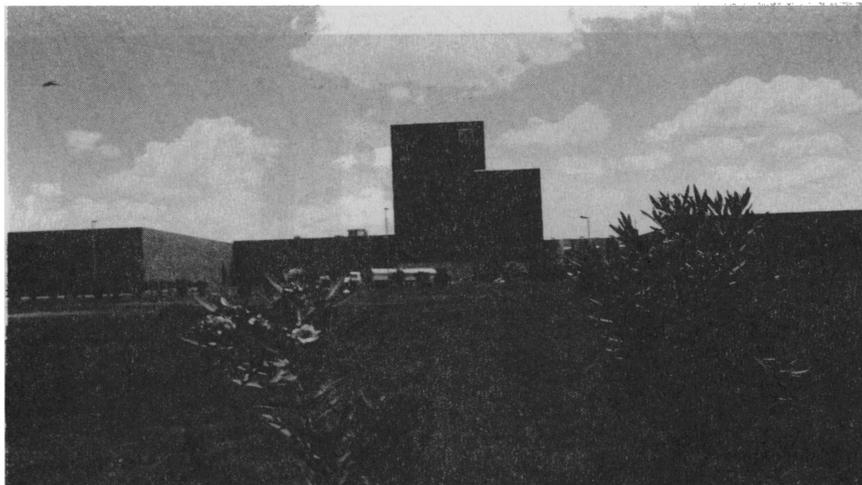
También se encontró que los parques y ciudades industriales no parecen ser la localización más apropiada para las grandes empresas. Éstas buscan localizaciones en corredores industriales, donde sus demandas por grandes terrenos y predios con servicios específicos se satisface más fácilmente (fotografía 6.10). Finalmente se consideran los aportes del programa de parques a la descentralización industrial de las tres grandes regiones metropolitanas de México.

CONTRIBUCIÓN DE LOS PARQUES Y CIUDADES INDUSTRIALES A LA DESCENTRALIZACIÓN INDUSTRIAL

En lo que sigue se presenta un análisis de la contribución de los parques y ciudades industriales a la descentralización de las tres principales áreas metropolitanas de México, lo que constituía uno de los dos grandes objetivos del programa que se evalúa. El propósito de este apartado es investigar si ha ocurrido tal descentralización, y si éste es el caso, hacia dónde, cuándo y de qué tipo. La hipótesis que se usa como punto de partida es que la descentralización se ha limitado a localizaciones naturales de crecimiento industrial en el centro de México; más aún, se argumenta que esta clase de descentralización no es resultado del programa, sino de las propias decisiones empresariales. Se sugiere, pues, que la mayor parte de la actividad económica generada en estos desarrollos, en general, habría ocurrido de cualquier manera, aspec-

FOTOGRAFÍA 6.6

Parques industriales: contribución a modernas instalaciones



FOTOGRAFIA 6.7

Parques industriales: contribución a instalaciones más eficientes



FOTOGRAFÍA 6.8

**Parques industriales: contribución a instalaciones más eficientes
y a aliviar las deseconomías urbanas**

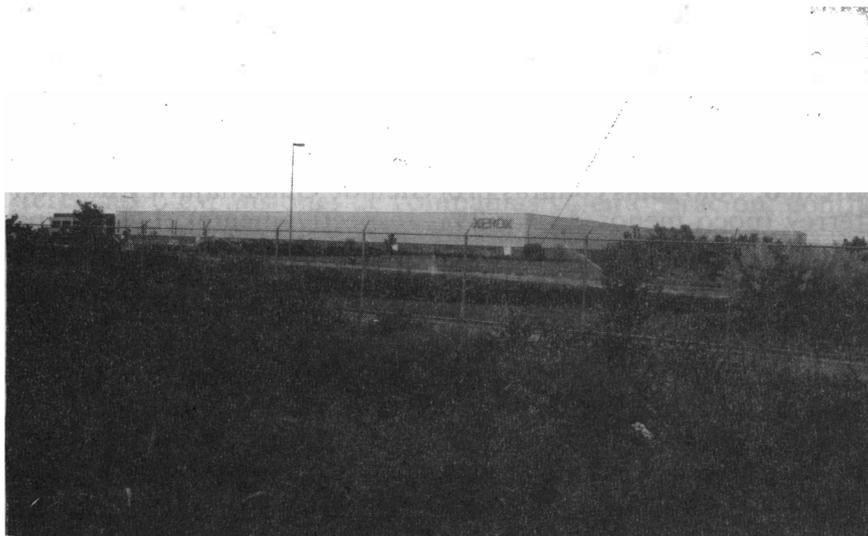


FOTOGRAFÍA 6.9

Parques industriales: contribución a aliviar el tráfico



FOTOGRAFÍA 6.10

**Parques industriales: localización preferida de grandes compañías
(en corredores y no en parques industriales)**

to que se enriquece con evidencia empírica adicional en la siguiente sección. El presente capítulo tomó en cuenta a las empresas que ya se encuentran en operación, así como a aquellas en construcción y en construcción programada. Ello proporciona un cuadro más comprensivo de los procesos involucrados. La fuente de datos usada fue trabajo empírico realizado en México durante 1986.

El tema de la descentralización

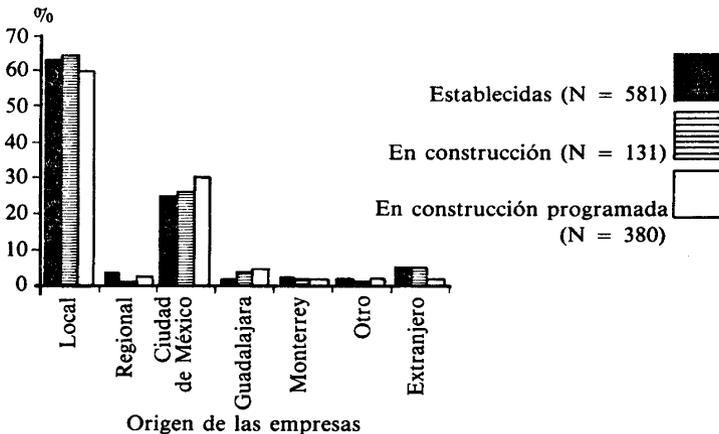
Aun cuando el interés principal de este trabajo es la descentralización industrial, uno de los hallazgos importantes de la investigación sugiere que *una contribución importante de los parques*

y ciudades industriales parece ocurrir al nivel local (figura 6.1). La evidencia del trabajo de campo indica que hasta 1986 más del 60% de todas las empresas —en operación, en construcción y en construcción programada— son locales. Otro resultado importante es que el programa de parques parece ser relevante sólo en el caso de la descentralización industrial de la Ciudad de México y lo es mucho menos en las de Guadalajara y Monterrey.

Alrededor de una cuarta parte de las empresas ya establecidas y en construcción, así como aproximadamente 30% de las que tienen programado hacerlo tienen su origen en la Ciudad de México. Sólo unas cuantas proceden de Guadalajara y de Monterrey (poco menos de 3 y 2%, respectivamente). Las compañías provenientes de otras partes son pocas y se encuentran en un número limitado de parques y ciudades industriales. Alrededor del 4% de las empresas en operación y de aquellas en construcción programada tienen conexiones regionales o extrarregionales. En contraste, menos de 1% de las empresas en construcción proviene de otras partes de México. Finalmente, menos de 5% de las ya establecidas y de las que construyen sus instalaciones tienen su origen en el extranjero, al igual que aquellas en construcción programada.

FIGURA 6.1

**Parques industriales: origen de las empresas
(En porcentaje del número total de empresas)**



Descentralización industrial de la Ciudad de México

Es importante conocer la naturaleza de la descentralización que tiene lugar; es decir, investigar si las empresas descentralizadas son relocalizaciones, expansiones o nuevas inversiones. También es necesario saber cuáles son los parques y ciudades industriales que han recibido las empresas descentralizadas, para conocer hacia dónde se dirigen. Estos dos asuntos se consideran a continuación. El primer hallazgo interesante es que una gran proporción de empresas descentralizadas de la Ciudad de México son transferencias o expansiones de compañías ya en operación, contrariamente a nuevas iniciativas originadas en la capital. Estas últimas tienen una marcada presencia solamente en el caso de empresas en operación, donde 72 de ellas (o 51%) son nuevos negocios. Esto se compara con 10 (o 31%) de las 34 con instalaciones en etapa de construcción y con 22 (o 19%) de las 113 empresas que tenían programado construir sus instalaciones.

Es interesante anotar que solamente unas cuantas de las relocalizaciones de la Ciudad de México también incluyen expansiones. Esto sugiere que las transferencias a parques y ciudades industriales, independientemente del origen, no necesariamente inducen un incremento en la escala de las operaciones de las empresas. Tal situación es de particular relevancia al intentar estimar el efecto —vía creación de empleo— de la inversión descentralizada sobre la economía local, como se discute más adelante, donde se argumenta que muchos empleos fueron sólo transferidos a los parques industriales en cuestión.

La siguiente pregunta que se debe contestar es hacia dónde se ha dirigido (o se está dirigiendo) la relativamente alta proporción de empresas provenientes de la Ciudad de México. Uno de los principales hallazgos es que muchas empresas “descentralizadas” de esta metrópoli tienden a establecerse en parques y ciudades industriales en la zona metropolitana o cercanos a ella (figura 6.2). Éste es ciertamente el caso de las *empresas en operación*. Casi un tercio de las compañías de la Ciudad de México permanecieron dentro de la zona metropolitana (en la Ciudad Industrial de Tizayuca) y más de la mitad (55%) dentro de la Región Central de la Ciudad de México (Querétaro, Xicoténcatl y San Juan del Río). Otro 21% se localizó en parques del Centro de México (Aguascalientes, Morelia, Celaya e

Descentralización industrial de la Ciudad de México

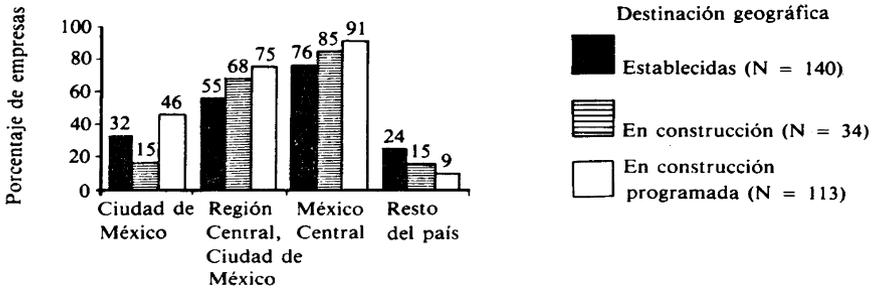
Es importante conocer la naturaleza de la descentralización que tiene lugar; es decir, investigar si las empresas descentralizadas son relocalizaciones, expansiones o nuevas inversiones. También es necesario saber cuáles son los parques y ciudades industriales que han recibido las empresas descentralizadas, para conocer hacia dónde se dirigen. Estos dos asuntos se consideran a continuación. El primer hallazgo interesante es que una gran proporción de empresas descentralizadas de la Ciudad de México son transferencias o expansiones de compañías ya en operación, contrariamente a nuevas iniciativas originadas en la capital. Estas últimas tienen una marcada presencia solamente en el caso de empresas en operación, donde 72 de ellas (o 51%) son nuevos negocios. Esto se compara con 10 (o 31%) de las 34 con instalaciones en etapa de construcción y con 22 (o 19%) de las 113 empresas que tenían programado construir sus instalaciones.

Es interesante anotar que solamente unas cuantas de las relocalizaciones de la Ciudad de México también incluyen expansiones. Esto sugiere que las transferencias a parques y ciudades industriales, independientemente del origen, no necesariamente inducen un incremento en la escala de las operaciones de las empresas. Tal situación es de particular relevancia al intentar estimar el efecto —vía creación de empleo— de la inversión descentralizada sobre la economía local, como se discute más adelante, donde se argumenta que muchos empleos fueron sólo transferidos a los parques industriales en cuestión.

La siguiente pregunta que se debe contestar es hacia dónde se ha dirigido (o se está dirigiendo) la relativamente alta proporción de empresas provenientes de la Ciudad de México. Uno de los principales hallazgos es que muchas empresas “descentralizadas” de esta metrópoli tienden a establecerse en parques y ciudades industriales en la zona metropolitana o cercanos a ella (figura 6.2). Éste es ciertamente el caso de las *empresas en operación*. Casi un tercio de las compañías de la Ciudad de México permanecieron dentro de la zona metropolitana (en la Ciudad Industrial de Tizayuca) y más de la mitad (55%) dentro de la Región Central de la Ciudad de México (Querétaro, Xicoténcatl y San Juan del Río). Otro 21% se localizó en parques del Centro de México (Aguascalientes, Morelia, Celaya e

FIGURA 6.2

Parques industriales: destinación geográfica de empresas descentralizadas de la Ciudad de México (En porcentaje acumulativo)



Iguala). Así, más de tres cuartas partes de la descentralización en cuestión no fue más allá del México Central.

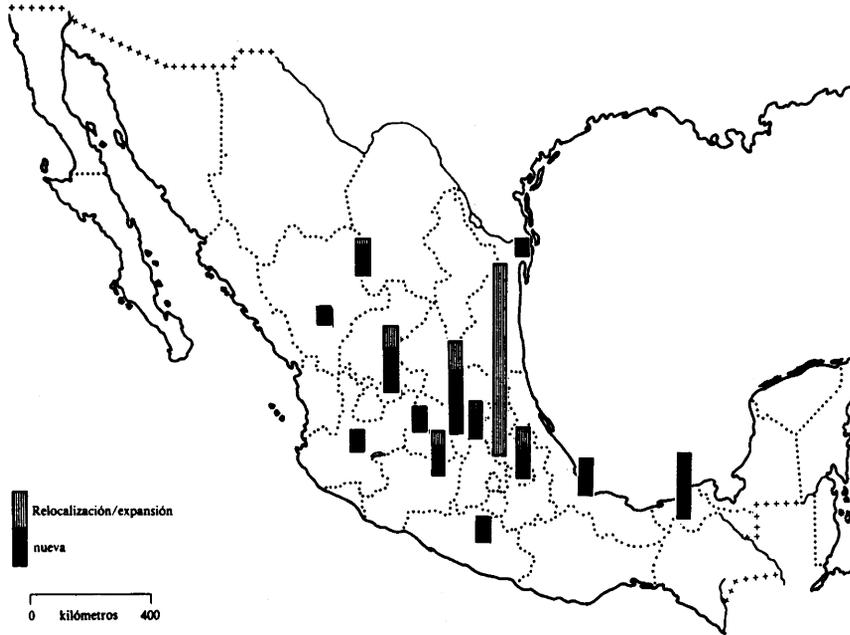
Las empresas con instalaciones en construcción y aquellas con las suyas en construcción programada presentan un patrón mucho más concentrado (o menos descentralizado) que las que ya están operando. Éste parece ser el caso a pesar de que solamente 15% de las compañías “en construcción” se ubicaban en la ZMCM, comparado con 32 y 46% de empresas “establecidas” y “en construcción programada”, respectivamente.

Otro hallazgo importante es que la descentralización de las empresas sigue un patrón diferente, de acuerdo con si son nuevas, relocalizaciones o expansiones. Las dos últimas tienden a permanecer cerca de la Ciudad de México, mientras que las primeras buscan localizaciones más alejadas (ver mapa 6.2 para las empresas en operación). En este último caso, alrededor del 87% de las relocalizaciones/expansiones se orientaron a parques de la Región Central de la Ciudad de México, y aparte de una empresa (o 1% del total), estos movimientos tuvieron lugar en desarrollos establecidos en el México Central.

Las nuevas inversiones siguen un patrón menos concentrado, ya que los parques industriales del Centro de México albergan 54% de las nuevas empresas provenientes de la Ciudad de México, contra casi 100% de las relocalizaciones y expansiones.

MAPA 6.2

Ubicación de empresas descentralizadas de la Ciudad de México a parques industriales coordinados por el gobierno federal, 1986 (Empresas en operación)



Fuente: trabajo de campo.

Por lo que se refiere a las *empresas con instalaciones en construcción y en construcción programada*, las descentralizadas de la Ciudad de México parecen seguir el mismo patrón de localización geográfica que las ya establecidas.

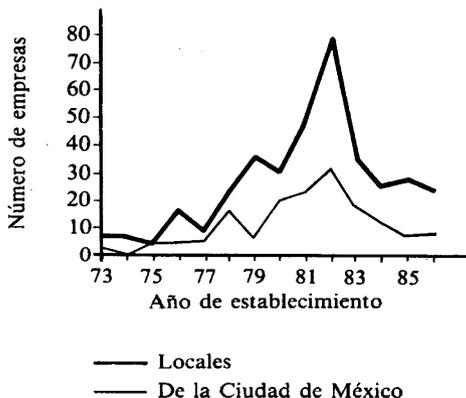
Descentralización en el tiempo

Se requiere un breve análisis de la descentralización en el tiempo para entender mejor la que ha tenido lugar. Para las *empresas establecidas*, el primer punto notable es el lento arranque durante los primeros años. Pero esto no debería sorprender, dadas las dificultades involucradas en el desarrollo inicial de muchos parques y ciudades industriales, principalmente a causa de problemas de tenencia de la tierra y demoras en los trabajos de construcción, como ya se indicó. Las cifras también muestran que una vez que se ha construido un parque industrial, y aun sin que se presenten los problemas ya mencionados, inducir la demanda por sus servicios es una tarea muy delicada que puede tomar varios años. Es solamente después de persistentes y consistentes esfuerzos promocionales que un desarrollo de este tipo puede despegar.

La descentralización de empresas de la Ciudad de México parece variar también con el tiempo, dependiendo de si son nuevas, relocalizaciones o expansiones. Las altas y bajas bien pueden reflejar aquellas de la economía nacional y son ciertamente consistentes con la evolución de la industrialización del país, particularmente en 1983, que marca la caída más profunda de la economía desde la posguerra. Las empresas nuevas se encuentran durante todo el periodo, pero las relocalizaciones y expansiones ganan importancia hasta finales de los setenta. Consideradas en conjunto, como se indica en la figura 6.3, parece que *una marcada descentralización estaba ocurriendo desde 1978 la que tuvo un pico en 1982 para declinar posteriormente*. Esta figura también apoya el punto de vista expuesto anteriormente de que la descentralización de la Ciudad de México a parques industriales coordinados por el gobierno federal ocurrió en un periodo de débil política regional. También resulta notable que el establecimiento de empresas locales sigue un patrón similar. Se mencionó que las relocalizaciones y expansiones se efectúan en los parques industriales del México Central, pero los números decrecientes desde

FIGURA 6.3

Parques industriales: establecimiento en el tiempo de empresas locales y de la Ciudad de México



1983 señalan que es cada vez más difícil hacerlo. Y otra vez, esto puede ser una consecuencia de la severa recesión económica, punto que se ilustra mejor al analizar los casos de las empresas en construcción y aquellas que tienen programado hacerlo.

Descentralización industrial de Guadalajara y Monterrey

Cuando el programa fue oficialmente establecido en 1970, se pretendía estimular la descentralización industrial de Guadalajara y Monterrey. Este propósito fue reforzado con los decretos de descentralización de 1971/1972, pero el Plan Nacional de Desarrollo Industrial de 1979 lo afectó adversamente. Hasta 1976 sólo una empresa originaria de Guadalajara se había establecido fuera de esta ciudad (en la vecina Tepic). En 1980, cuando el programa contaba ya diez años, albergaba sólo cuatro empresas de Guadalajara y un número similar de Monterrey. Las firmas descentralizadas de la primera ciudad presentan en 1986 un patrón simple que básicamente refleja la influencia regional de la segunda urbe más grande de México. Estas empresas, 90% de las cuales son nuevas, se encuentran en sólo cuatro parques industriales: Ciudad Industrial Nayarita (4 empresas), Aguascalientes (3) El

salto (2) y Durango (1 empresa). Las provenientes de Guadalajara representan solamente 1.7% del total de empresas. Las de Monterrey constituyen 1.9% (u 11 empresas) del programa total y presentan una cobertura espacial más amplia al extenderse en siete desarrollos del México Central, del sureste y del norte. El hecho de que las empresas de Guadalajara se localicen en ciudades cercanas parece indicar que éstas constituían sus destinos naturales, y este punto es importante al evaluar el papel desempeñado por los parques para inducir tal descentralización.

En relación con las *empresas con instalaciones en construcción*, el número es todavía más pequeño que antes, siendo más difícil obtener conclusiones objetivas. Todo lo que se puede decir es que estas empresas se localizan en las regiones de los alrededores y que con la excepción de una, todas datan de 1982 en adelante. De nuevo, como en el caso de las empresas establecidas y a pesar del pequeño número, las relocalizaciones no parecen ser importantes.

Las *empresas en construcción programada*, con origen en la segunda y tercera ciudades de México, presentan una situación mucho más sencilla que el caso de las “establecidas” y en “construcción”. Todas las empresas de Guadalajara, incluyendo transferencias/expansiones y “nuevas” inversiones, se interesan por El Salto. Todas las transferencias/expansiones de Monterrey buscan establecerse en Linares. En ambos casos la totalidad de las empresas adquirieron sus lotes después de 1980.

Categoría organizacional de empresas descentralizadas

Aun cuando los parques y ciudades industriales tienen un claro predominio de empresas locales, hay datos (no mostrados) que indican que alrededor del 60% de las que ya se encuentran en operación son filiales. La información correspondiente a aquellas con instalaciones en construcción y en construcción programada, confirma que el grueso de las compañías descentralizadas no son independientes. Ésta es una consideración importante porque la experiencia de naciones más industrializadas muestra que este tipo de empresas tienen un efecto limitado en la economía local. A pesar de su importancia, éste es un tópico que prácticamente no se ha abordado en México.

**EMPLEO CREADO POR LOS PARQUES INDUSTRIALES:
UNA INTRODUCCIÓN**

La información básica obtenida de la encuesta nacional de parques industriales indica que las empresas descentralizadas de la Ciudad de México y su correspondiente número de empleos son extremadamente pocas en contraste con el número de compañías establecidas en la Ciudad de México y en toda la nación en 1980. El cuadro 6.4 muestra que las de la Ciudad de México ubicadas en los parques representan solamente 0.2% de las existentes en la ciudad capital. El número total de empresas establecidas en todos los parques industriales representa solamente 0.4% del total nacional.

La contribución del programa a la creación de empleo también parece ser menor. El número total de puestos de trabajo asociados con las empresas ya establecidas representa 1.6% del total nacional en 1980, aunque sólo 1.1% puede considerarse como "nuevos" (y asumiendo otra vez que ninguno de estos empleos se habría creado sin el programa). El "empleo descentralizado" de la Ciudad de México a parques industriales constituye cerca de 0.9% de la base de empleo de la metrópoli.

CUADRO 6.4

Parques industriales: empleo creado en 1986 por empresas en operación frente a cifras sobre la Ciudad de México y nacionales (1980)

	<i>Empresas de la Ciudad de México en parques industriales</i>	<i>Existentes en la Ciudad de México</i>	<i>Existentes en México</i>		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(1)/(4) (2)/(3)
Empresas	581	95	38 492	130 494	0.4 0.2
Empleos	35 663	9 658	1 059 182	2 258 990	1.6 0.9

Fuentes: datos nacionales, Garza (1986b, cuadros 1 y 2, pp. 220-223); datos de parques industriales, trabajo de campo.

Las cifras parecen revelar que el empleo creado en los parques industriales sigue un patrón menos concentrado que al considerar el número de empresas, situación ilustrada en los cuadros 6.5 y 6.6. Se estima que 8% (2 712 empleos) de todo el empleo creado por la totalidad de empresas en operación solamente se reacomoda dentro de la misma Ciudad de México, 27% (9 659 empleos) pertenecen a la Región Central de la Ciudad de México y 60% (21 507 empleos) corresponde a parques en el México Central. Considerando todas las empresas (establecidas, en construcción y en construcción programada), los porcentajes y número de empleos son 10 (6 037 empleos), 31 (177 866 empleos) y 63 (36 493), respectivamente, para cada una de estas tres áreas.

La encuesta nacional indica que la mayor parte del empleo de los parques industriales mexicanos corresponde a pequeñas y medianas empresas. Poco más de la mitad emplean hasta 25 trabajadores y 87% ocupan hasta 100. Solamente seis empresas dan trabajo a más de 500 personas. Estos datos parecen confirmar el argumento de que los parques industriales en México se orientan principalmente a las medianas empresas. La situación es la misma si se considera el área ocupada. Se estima que 72% del total de empresas tienen instalaciones con más de 5 000 m² y que casi 13% ocupan áreas con más de 10 000 m². Esta discusión sirve únicamente como contexto introductorio al capítulo que se concentra en el impacto del programa en la economía regional.

CUADRO 6.5

Parques industriales: empleos creados, por etapa de desarrollo, 1986
(Cifras acumulativas)

<i>Empresas</i>	<i>Ciudad de México</i>		<i>Región Central</i>		<i>México Central</i>		<i>México</i>	
	<i>Número</i>	<i>%</i>	<i>Número</i>	<i>%</i>	<i>Número</i>	<i>%</i>	<i>Número</i>	<i>%</i>
Establecidas	2 712	8	9 659	27	2 150	60	35 633	100
En construcción	1 257	17	1 851	26	4 276	60	7 107	100
En construcción programada	2 068	4	6 276	41	10 710	70	15 283	100
Total	6 037	10	17 786	31	36 493	63	58 023	100

Fuente: trabajo de campo.

CUADRO 6.6

México: información básica sobre parques industriales

<i>Parque industrial</i>	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Durango, Dgo.	71	86	70.9	15.1	14.0	29.1	295	132	26	2	1	29	58	3 080	137	209
Celaya, Gto.	72	103	35.0	15.5	49.5	65.5	400	110	15	1	4	20	54	2 856	530	638
Bruno Pagliai, Ver.	72	87	57.5	19.5	23.0	42.5	411	131	21	5	5	31	65	1 461	1 455	802
Benito Juárez, Qro.	72	59	54.2	15.2	30.5	45.8	331	230	50	3	9	62	72	5 094	409	881
Tepic, Nay.	72	50	34.0	14.0	52.0	66.0	453	86	16	1	2	19	86	1 044	306	525
Villahermosa, Tab.	72	78	79.5	2.6	17.9	20.5	463	90	11	—	2	13	56	3 047	70	668
Morelia, Mich.	73	80	47.5	15.0	37.5	52.5	480	33	13	7	6	26	—	1 291	705	1 853
Linares, N.L.	75	22	31.8	13.6	54.5	68.1	474	50	1	2	1	4	5	75	360	142
Aguascalientes, Ags.	75	182	62.1	4.9	33.0	37.9	259	200	34	2	10	46	44	7 505	780	1 777
Tizayuca, Hgo.	75	123	39.0	15.4	45.5	60.9	300	141	25	7	11	43	54	2 712	1 257	2 068
Torreón, Coah.	78	87	77.0	8.0	15.0	23.0	196	96	39	4	4	47	79	3 498	160	317
Xicoténcatl, Tlax.	78	19	52.6	5.3	42.1	46.4	343	20	21	1	15	37	—	1 648	50	2 318
Iguala, Gro.	79	25	36.0	20.0	44.0	66.0	331	61	4	2	2	8	21	196	410	166
El Salto, Jal.	80	30	16.7	16.7	66.6	83.3	62	53	16	12	47	75	19	392	88	1 802
Matamoros, Tamps.	81	25	72.0	12.0	16.0	25.0	404	28	3	1	1	5	42	1 529	255	108
San Juan del Río, Qro.	81	36	22.2	8.3	69.4	77.7	99	NA	5	2	11	18	NA	205	135	1 009

1. Año de establecimiento del fideicomiso. 2. Número total de empresas (establecidas + en construcción + construcción programada). 3. Porcentaje de empresas en operación en relación con el número total de empresas. 4. Porcentaje de empresas en construcción en relación con el número total de empresas. 5. Porcentaje de empresas en construcción programada en relación con el número total de empresas. 6. Porcentaje de empresas en construcción y en construcción programada en relación con el número total de empresas. 7. Área total del parque industrial en hectáreas. 8. Área total urbanizada, en hectáreas. 9. Porcentaje del área de empresas en operación en relación con el área total del parque industrial. 10. Porcentaje del área de empresas en construcción en relación con el área total del parque industrial. 11. Porcentaje del área de empresas en construcción programada en relación con el área total del parque industrial. 12. Porcentaje del área de todas las empresas en relación con el área total del parque industrial. 13. Porcentaje del área de empresas en operación en relación con el área urbanizada total. 14. Número de empleos creados por las empresas en operación. 15. Número total de empleos creados por las empresas en construcción. 16. Número total de empleos creados por las empresas en construcción programada.

Fuente: trabajo de campo.

CONCLUSIONES

El presente capítulo ha abordado una de las dos cuestiones fundamentales de este trabajo, la referida a la descentralización industrial de las tres metrópolis más grandes de México, pero especialmente de la Ciudad de México. Los resultados de esta investigación muestran que el programa de parques industriales tuvo (hasta 1986) una contribución limitada a tal descentralización. Más aún, es posible argumentar que la información obtenida de fuentes primarias parece indicar que la influencia del programa de hecho actuó en sentido contrario, al menos en lo que se refiere al México Central. En este contexto, el patrón de “descentralización planeada” —el de empresas en construcción y en construcción programada— tendía a reforzar, ayudado por recursos públicos, concentración que el programa iba a combatir. La descentralización que tiene lugar es concentrada e involucra cortas distancias.

Por otra parte, la limitada presencia en los parques industriales de empresas provenientes de la segunda y tercera ciudades de México puede ayudar a reducir la ambigüedad que rodea al papel que el esquema de parques ha tenido para inducir la descentralización industrial de estas dos metrópolis. Las pocas empresas originarias de Monterrey y Guadalajara se expanden (más que las empresas de la Ciudad de México) en sus áreas naturales de crecimiento industrial. Un hallazgo importante del trabajo empírico, no obstante, es que por mucho el mayor número de empresas establecidas en los parques industriales mexicanos son de origen local.

Se encontró que muchas empresas “descentralizadas” de la Ciudad de México tienden a localizarse en parques industriales cercanos a la ZMCM. Los resultados indican que éste es más el caso de las relocalizaciones que el de “nuevas” empresas. Es interesante que este patrón de descentralización varía con las diferentes etapas de desarrollo de las plantas. Las empresas con instalaciones en construcción y aquellas en construcción programada tienden a “descentralizarse” menos que las ya establecidas. Esto es especialmente aparente cuando se considera la —más amplia— Región Central de la Ciudad de México; pero es también ciertamente el caso si se analizan las categorías de empresas “estable-

cidas” y en “planeación” dentro de la misma ciudad capital.

Los parques industriales en la Región Central de la Ciudad de México —incluyendo a la zona metropolitana— ganaron la mayoría de las compañías con origen en la Ciudad de México: más de la mitad de las ya establecidas, dos tercios de las que se encuentran en construcción y tres cuartos de las que programan construir. No sorprende, pues, que la mayoría de las empresas que se descentralizan de la Ciudad de México prefieran localizaciones en el México Central: 76% no se establecen más allá de esta escala espacial, siendo éste también el caso del 85% y 91% de las empresas en construcción y de aquellas en construcción programada, respectivamente. Como se indicó arriba, este patrón de “descentralización concentrada” se aplica más a la transferencia y expansiones que a las nuevas empresas. En otras palabras, las primeras tienden a permanecer cerca de sus localizaciones originales (aunque parece que las nuevas empresas en construcción programada están revirtiendo la tendencia).

Así, la descentralización industrial que se induce puede entenderse mejor como un proceso de concentración adicional de la región metropolitana y no como una forma exitosa de descentralización. En estricto sentido ésta debería haber involucrado movimientos distantes, ya que la descentralización que ocurre dentro del México Central solamente expande la influencia física y económica de la RMCM. Sin embargo, la investigación muestra que la mayoría de la descentralización de la Ciudad de México atribuible a parques industriales se ha confinado precisamente a los estados del México Central, donde se genera el grueso de la producción industrial del país. Si, como se sugiere en esta investigación, se está estimulando una mayor centralización, una estrategia de descentralización que parte de una perspectiva de suburbanización, es, con mucho, más consistente con la realidad que una estrategia que trata todavía de contrarrestar tal concentración en el centro de México.

El hallazgo revelador de que sólo las nuevas empresas tienden a descentralizarse a parques fuera de la Región Central de la Ciudad de México —contrariamente a las relocalizaciones y expansiones que prefieren hacerlo dentro— tiene interesantes connotaciones de política. Particularmente en vista del carácter confuso de la mayoría de las iniciativas intentadas hasta la fecha. No es claro, por ejemplo, si las estrategias correspondien-

tes deberían haber favorecido la descentralización del aparato industrial existente o inducir la localización no metropolitana de nuevas inversiones industriales. Los hallazgos de este trabajo pueden, pues, ayudar a entender la descentralización que parece estar ocurriendo. Su conexión con incentivos orientados a una efectiva descentralización industrial es evidente (por ejemplo, centrar la asistencia gubernamental en las empresas que están en la mejor posición de descentralizarse fuera del México Central).

Aun cuando la película no es clara, parece que las nuevas inversiones tienden a incrementarse en lugares lejanos a la Ciudad de México y con el tiempo. Por ejemplo, la última nueva inversión en Benito Juárez (Querétaro) se realizó en 1983. Esto puede ser una indicación de lo que con frecuencia se le refirió al autor: que Querétaro es ya un área industrial congestionada, con todos los conocidos problemas, tales como fuerza laboral indisciplinada, insuficiencias y pirateo de personal. Esto quizás podría explicar que algunas firmas hayan decidido localizarse en Aguascalientes, cuando hubieran deseado hacerlo en Querétaro. Si éste es el caso, una deducción interesante salta a la vista. La descentralización de nuevas inversiones de la Ciudad de México parece involucrar una nueva onda que sobrepasa las localizaciones en la Región Central de la Ciudad de México.

Como se discutió en el capítulo de política regional, exceptuando a la ZMCM cualquier empresa puede localizarse casi en cualquier lugar y todavía puede ser beneficiaria de la asistencia gubernamental. Parece, pues, que la película de los cuarenta y cincuenta puede estarse repitiendo: el gobierno otorga un apoyo financiero que acelera aún más una centralización que ha de ocurrir de todas maneras. En este sentido, es necesario investigar el papel que los incentivos en general, y los parques industriales en particular, desempeñan en la decisión localizacional de las empresas descentralizadas. Estos aspectos se consideran en el siguiente capítulo. Por otra parte, los criterios utilizados para seleccionar a las industrias que deberían relocalizarse o establecerse en otra parte dicen poco sobre su contribución al empleo de la misma Ciudad de México como al de las localizaciones descentralizadas. Esto también se tiene que investigar.

La existencia de una gran proporción de espacios vacíos en muchos parques industriales revela que la demanda o se sobrestimó o no se consideró del todo. Así, se argumenta que previa-

mente al establecimiento de un parque industrial, se deberían considerar con seriedad los asuntos de la oferta y la demanda. Si la primera es suficiente y la segunda no es abundante, quizás no se requiera un parque industrial, en particular cuando muchas personas adquirieron sus lotes con la clara intención de especular.

Con pocas excepciones, como se indica en la primera parte del capítulo, ha resultado muy difícil aplicar las regulaciones específicamente diseñadas para combatir la especulación con la tierra. A menudo los mismos funcionarios públicos han estado incluidos entre estos industriales “artificiales”. Las bajas tasas de ocupación indican que llenar un parque industrial requiere de una perspectiva de largo plazo. Esto se demuestra claramente con el lento desarrollo en los primeros años de la mayoría de los parques. Centrales en este asunto son la falta de interés para invertir, la subprovisión de infraestructura en los parques y la presencia de problemas de tenencia de la tierra.

Como se mencionó, la descentralización industrial en México tiene una naturaleza inherentemente política y ha encontrado fuerte resistencia. Independientemente de si la descentralización puede ocurrir sin intervención gubernamental, parece más claro que en un contexto de crisis económica, escasez de recursos y bajas tasas de crecimiento, es poco realista esperar una descentralización en gran escala. La experiencia del programa de parques industriales es consistente con esto. Esta situación puede ser un buen caso para apoyar políticas alternativas de desarrollo regional, incluyendo el estímulo del desarrollo local. Esto es aún más válido si para empezar las empresas descentralizadas suelen tener un impacto económico regional limitado. Debe resaltarse que la descentralización asociada con el programa de parques industriales ha ocurrido en un periodo de débil política regional.

El predominio de las empresas locales en la mayoría de los parques industriales implica que aun cuando pueden ser útiles o funcionar independientemente de una estrategia de descentralización industrial (“desarrollo desde arriba”), los parques industriales pueden concebirse como un instrumento para fortalecer el desarrollo económico local (“desarrollo desde abajo”). Este asunto es de particular significación al reevaluar el papel de los parques industriales.

Finalmente, se ha mencionado en esta discusión que la evidencia sobre muchos aspectos no es tan clara como se esperaba;

hay todavía mucho por conocer en relación con la descentralización industrial. Numerosos interrogantes esperan respuesta. ¿Por qué las empresas se relocalizan de la Ciudad de México? ¿Se debe acaso a deseconomías urbanas? Y si es así, ¿qué aspectos particulares del crecimiento urbano presionan a las empresas establecidas en áreas metropolitanas?, ¿cuál es el papel específico del descontento sindical?, ¿se dan diferentes factores que empujan a las empresas a buscar localizaciones alternativas dependiendo de si son relocalizaciones o nuevas firmas?

Por otra parte, ¿por qué las empresas se establecen donde lo hacen?, ¿qué clase de empleo se genera y qué tan diferente es del creado por empresas locales, particularmente a la luz del alto número que éstos alcanzan en los parques? Y, por último ¿cuáles son las causas de que un parque industrial sea exitoso y de que otro no lo sea? Los siguientes capítulos abordan algunos de estos interrogantes.

7. MORELIA Y AGUASCALIENTES: DOS CASOS DE ESTUDIO EN CONTEXTO

El presente capítulo proporciona el contexto para analizar el impacto económico regional de los parques industriales. Intenta identificar los factores significativos para explicar el diferente desarrollo de los dos parques. El capítulo principia con el estudio de los contextos socioeconómicos regionales de Morelia y Aguascalientes. Se discuten las características geográficas, así como las diferencias en recursos naturales. También se consideran aspectos de migración, desarrollo socioeconómico y la composición de actividades económicas. Se pone especial interés en cómo ha evolucionado la industria. A continuación se presenta un breve análisis del desarrollo de Morelia y Aguascalientes. Un marco histórico es indispensable y conduce a la conclusión de que la serie de diferencias entre las estructuras económicas de ambos lugares ha sido determinada en gran medida por las distintas condiciones que han conducido a la fundación de cada ciudad. La sección final del capítulo se centra en el desarrollo de los dos parques industriales.

Las diferencias entre los dos casos en estudio no solamente ayudarán a entender mejor los resultados empíricos, sino que también podrían servir de guía en la futura toma de decisiones. Esta introducción a los casos de estudio básicamente mostrará que hasta cierto punto las diferencias observadas en el proceso de industrialización de ambos lugares, en general, y el desarrollo de cada uno, en particular, son identificadas a la luz de los diferentes contextos existentes en cada caso de estudio. El capítulo concluye que precisamente debido a todas estas diferencias es difícil trasplantar una experiencia de un lugar a otro, y que, por tanto, se requiere una estrategia más discriminatoria que tome en cuenta a las mismas.

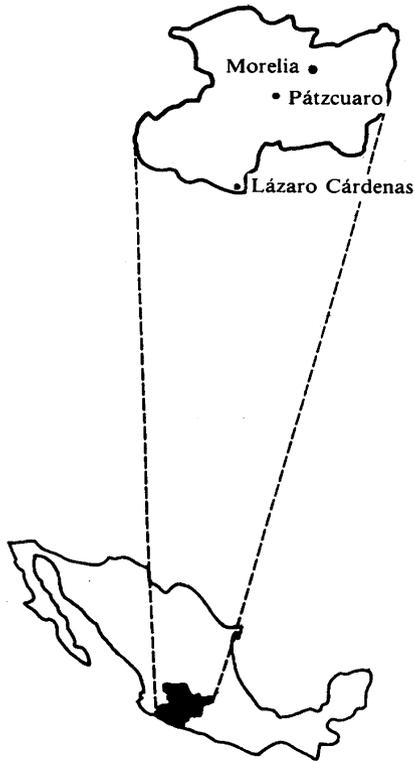
MORELIA

El contexto socioeconómico regional

Michoacán ocupa el 3.04% de la superficie total del país y le corresponde la decimosexta posición en tamaño, con 59 864 km² (figura 7.1). En 1984 el estado tenía 3 300 000 habitantes y una población económicamente activa de 872 775 habitantes (Gobierno de Michoacán, 1985). Michoacán posee un significativo potencial económico y muchas ventajas sobre otros estados de México: gran variedad de materias primas, recursos energéticos e hidráulicos, mano de obra calificada, una buena proporción de infraestructura física y una privilegiada localización geográfica en relación con los mercados nacionales e internacionales (ver el mapa de México en el capítulo 1). Michoacán también cuenta con el que probablemente sea el puerto comercial más equipado de la costa del Pacífico, que vincula al país con el comercio internacional y cuyos efectos han de sentirse más fuertemente en la parte central de México, en virtud de la conexión por ferrocarril con la Ciudad de México. La red ferrocarrilera estatal es de 1 284 km. El estado también tiene 10 000 km de carreteras y caminos, un gasoducto e instituciones educativas en todos los niveles.

A diferencia de otros estados de la parte central de México (Aguascalientes es un ejemplo), la disponibilidad de agua no constituye una limitación a las actividades productivas (*Transformación*, 2 de septiembre de 1985). Además, el estado cuenta con un área irrigada de aproximadamente 382 439 ha, que podrían aumentarse a 1 500 000. Los abundantes recursos hidráulicos, aunados a una importante infraestructura hidroeléctrica, hacen posible que Michoacán genere 15% de la demanda nacional de electricidad. De los 1.5 millones de kw que genera, el 70% lo vende a otros estados del México Central, particularmente a la ZMCM, la cual absorbe el 45%. Más aún, la diversidad de suelos y las diferentes altitudes sobre el nivel del mar crean ambientes apropiados para la producción agrícola. Como se mencionó en el capítulo 5, el estado tiene un gigantesco complejo acerero que vende su producción en los mercados nacional e internacional. Adicionalmente, se calcula que cuenta con 1.5 millones de hectáreas de bosques y 2 316 km de costas, lo que dota al estado de un gran potencial pesquero.

FIGURA 7.1

Michoacán y Morelia en contexto**Estado de Michoacán**

Área: 59 864 km²
 Población (1986): 3 300 000 habitantes
 Flujos migratorios netos, 1970-1980: -168 202
 Población económicamente activa (1986):
 Sector primario 39.5%
 Sector secundario 12.7%
 Sector terciario 20.4%
 Otro 27.5%

Ciudad de Morelia

Población (1986): 550 000 habitantes
 Población económicamente activa (1980):
 Sector primario 11.8%
 Sector secundario 18.7%
 Sector terciario 40.4%
 Otro 29.1%
 Distancia a la Ciudad de México:
 303 km (carretera)

Fuente: Gobierno de Michoacán (1985; 1986).

Por otra parte, Michoacán es uno de los centros turísticos y culturales más importantes del país. Ofrece una gran variedad de áreas de belleza natural, monumentos prehispánicos y gemas de arquitectura colonial. Morelia, en particular, es considerada como una ciudad museo pues muchos de sus edificios datan de los siglos XVII y XVIII, y es sin lugar a dudas una de las más bellas ciudades mexicanas. Todas estas características hacen que Morelia, como se cita en literatura de promoción oficial, es una ciudad ideal para conferencias.

Sin embargo, se ha valorado escasamente el gran potencial que esos abundantes recursos naturales significan para el desarrollo económico de Michoacán (Bautista, 1985). Hay dos razones principales que parecen explicarlo. Primero, la estrategia de desarrollo económico basada en la industrialización seguida desde 1940, que concentró, como se vio en los capítulos 1 y 4, el grueso de las actividades económicas en pocos lugares. Segundo, ha habido una marcada ausencia de iniciativas de inversión de capitalistas locales, quienes han usado sus recursos en actividades no productivas. Por ejemplo, se estima que en 1979 los ahorros generados en el estado fueron superiores a las inversiones asignadas al sector industrial (Gobierno de Michoacán, 1979). Estos ahorros se han usado —por medio del sistema bancario— para financiar proyectos de inversión en otras regiones de México. Vale la pena recordar esta situación cuando se analicen los diferentes procesos de industrialización de los dos casos de estudio.

A pesar de los abundantes recursos naturales del estado, su nivel de desarrollo socioeconómico es muy bajo (Méndez Lugo, 1986). Un indicador de esto son los importantes niveles de emigración. Se estima que durante 1970-1980 el estado perdió cerca de 438 154 habitantes, frente a una ganancia de 269 952, para una pérdida neta total de 168 202 personas. Es paradójico que mientras los ahorros estatales financian la inversión de otros estados, un elevado número de sus habitantes, calificados y no calificados, tienen que emigrar a otros lugares para encontrar empleo (principalmente a la Ciudad de México y a los Estados Unidos). Por lo que se refiere a la inmigración, en su mayoría se ha dirigido a las regiones agrícolas más ricas del sureste del estado y a la zona costera, y mucho menos a Morelia, donde se ubica el parque industrial que aquí se está analizando.

Proceso de industrialización de Michoacán

Michoacán todavía presenta bajos niveles de industrialización. El proceso mismo para llegar a ésta ha sido lento y muy dependiente del sector primario. Una gran proporción del aparato industrial es administrado sobre bases familiares e involucra el uso de tecnología obsoleta. A pesar de sus enormes recursos naturales, la industrialización de productos primarios es todavía incipiente. Éstos generalmente se destinan a otros estados para la manufactura de bienes que son devueltos a Michoacán. Éste es también el caso de las industrias más dinámicas, como las basadas en la extracción minera y la manufactura de productos metálicos. Los beneficios que el estado deriva de los mencionados abundantes recursos naturales se restringen a sus niveles mínimos.

El sector presenta deficiencias estructurales que tienen raíces históricas. Las actividades industriales tradicionalmente han dependido del sector primario y, como se mencionó, están muy poco diversificadas. La industria manufacturera en particular ha mostrado un escaso dinamismo, pues descansa principalmente en la pequeña industria y en las artesanías; la tecnificación y la producción industrial son bajas; el subempleo es amplio y la productividad de la fuerza de trabajo es baja. Todos estos factores afectan al desarrollo industrial del estado. No fue sino hasta principios de los setenta que la industria adquirió cierta importancia con el establecimiento del complejo acerero sobre la costa del Pacífico y con una planta procesadora de papel cerca de Morelia. Más recientemente otras grandes industrias están empezando a operar en diversas partes de la entidad.

El desarrollo industrial de Michoacán comienza propiamente alrededor de 1867, con el establecimiento de industrias textiles, del vestido y del calzado (Guzmán, 1985). Al principio del siglo se introdujo la producción de alimentos y bebidas. Estas actividades se fortalecieron después de 1940, cuando aparecen las industrias química y mueblera. En 1954 se creó un importante complejo minero en la parte noreste del estado. En 1969 se decidió establecer un complejo acerero sobre la costa del Pacífico.

Todavía hay muy poca diversificación industrial. Aun cuando el sector secundario en general ha experimentado un crecimiento significativo desde 1960, en términos reales éste ha ocurrido más espaciadamente y debido sobre todo al subsector acerero

—y como resultado del gigante complejo siderúrgico establecido a principios de los setenta. Durante el periodo 1960-1970 el producto interno bruto (PIB) industrial creció, pero a una tasa inferior a la nacional. La participación del sector industrial en el PIB del estado también experimentó un crecimiento notable (de 20% en 1970 a 30.5% en 1980), pero, como se mencionó, esto se debió principalmente a las inversiones en el sector siderúrgico. En lo que se refiere a la población económicamente activa, en 1980 la industria estaba todavía retrasada en relación con el sector primario: 12.7%, contra 39.5%; el sector terciario contabilizó 20.4% (Gobierno de Michoacán, 1985).

En términos reales, los recursos asignados a la industria han estado disminuyendo. En 1970 se asignaron a la industria alrededor de 3 millones de pesos; en 1975 la asignación fue de 4 784 millones y en 1980 tal cantidad se redujo a 3 846 millones (un decremento de 19.6% en esos cinco años). La severidad de la crisis iniciada en 1982, combinada con la reputación izquierdista del gobernador del estado —quien además no estaba en buenos términos con el presidente—, originaron la continuación de esta tendencia decreciente. Algunas industrias también han experimentado una caída de sus niveles de producción, particularmente las industrias textiles y de alimentos y bebidas.

La reciente prominencia industrial se ha basado, sin embargo, en agentes externos. Como se discutió en el capítulo 5, las grandes inversiones acereras han sido obra del gobierno federal; por otra parte, la inversión privada ha sido de origen foráneo. Estos dos aspectos subrayan claramente una de las características más marcadas del proceso de industrialización de Michoacán; es decir, su pesada dependencia del capital exógeno. No obstante, las industrias domésticas micro y pequeña todavía constituyen el corazón de la base industrial del estado. En 1984 el subsector contabilizó el 98.1% de todos los establecimientos industriales, el 56.8% de toda la fuerza de trabajo, y contribuyó con el 39% al valor agregado total (Martínez, 1986). Una vez discutido el contexto socioeconómico de Michoacán, con especial hincapié en la evolución histórica de la industria, a continuación se presenta una breve reseña histórica de cómo ha evolucionado Morelia desde su fundación.

Evolución histórica de Morelia

Después de la conquista española en 1521 la fundación de las ciudades mexicanas se basó principalmente en factores económicos y políticos. En algunos casos ello fue producto de iniciativas de gente específicamente interesada en formar un asentamiento; en otros el resultado directo de una política española orientada a la rápida comunicación entre los principales centros comerciales y políticos de México. Éste es el contexto de la fundación de Morelia. Por otra parte, había la necesidad de asegurar la ruta comercial entre “la región del Bajío”, cuya economía se centraba fundamentalmente en las actividades mineras en Guanajuato y Pátzcuaro, entonces la ciudad más importante de Michoacán. Por otra parte había la insistente presión política de algunos españoles sobre el virrey para fundar una ciudad que fuera el centro de futuras expansiones, para facilitar la explotación de los recursos forestales y agropecuarios.

Morelia se fundó oficialmente en 1541. Se planeó según un modelo español que combinaba el humanismo emergente del Renacimiento con la religiosidad de la edad media. Los fundadores de la ciudad rápidamente realizaron la tarea de asegurar que Morelia le restara importancia económica y política a Pátzcuaro. La nueva ciudad tenía el apoyo del virrey, quien le canalizó recursos a expensas de pueblos y villas vecinas, incluyendo a Pátzcuaro. En 1580 el centro religioso de Michoacán se trasladó de Pátzcuaro a Morelia, dando un renovado impulso a la importancia y al subsecuente crecimiento de ésta. Durante el siglo XVIII Michoacán mantuvo una relevancia regional en virtud de sus actividades manufactureras de lana. Morelia, dada su posición central en la región, controlaba este florecimiento económico. Para algunos, este siglo representa la edad de oro de Morelia (López Lara, 1973). De esta época datan algunas de las características encontradas ahora en relación con la estructura productiva de la ciudad y las actitudes empresariales hacia la inversión productiva. La clase adinerada estuvo más interesada en ser terrateniente que invertir en actividades de riesgo, como la minería y otras actividades manufactureras. Hacia 1868 se realizó un segundo intento para industrializar la ciudad vía la industria textil. Este esfuerzo se vio favorecido cuando en 1883 el ferrocarril ligó a Morelia con otros mercados regionales. Sin embargo, este desa-

rollo también significó la entrada de producción proveniente de otros estados, lo que afectó adversamente las industrias locales. Más aún, la crisis prerrevolucionaria (1901-1907) contribuyó a acelerar el declive de las incipientes unidades manufactureras. La economía de Morelia durante las primeras tres décadas del siglo XX todavía se apoyaba principalmente en la agricultura.

En 1930 la ciudad tenía una población de 39 916 habitantes, frente a 257 209 en 1980. Esta explosión demográfica ha implicado el crecimiento en años recientes de áreas residenciales que carecen de una apropiada infraestructura social (Gobierno de Michoacán, 1981), la provisión de la cual todavía es deficiente en las partes más centrales de Morelia, aun cuando no en la misma proporción que en los asentamientos irregulares de las áreas periféricas. La no planeada expansión física urbana que ha emergido, alimentada en gran medida por especuladores del suelo, se extiende a las pendientes del valle en el que está situada la ciudad (Ramírez Romero, 1985).

El comercio y otros servicios se desarrollaron parcialmente como un resultado natural de las mismas condiciones que llevaron a la fundación de Morelia, pero no fueron la actividad dominante en el desarrollo urbano, como lo serían después. La banca y otros servicios financieros fueron bien recibidos desde un principio dado que satisfacían la necesidad de ahorrar más que de invertir. Una situación que, como ya se mencionó, caracteriza a los grandes terratenientes, para quienes era más seguro guardar su dinero en un banco que invertirlo en otras áreas de la economía (Ramírez Romero, 1985). Esta característica aun persiste ya que, como también se mencionó, el capital de Michoacán en general y de Morelia en particular todavía se usa para financiar el desarrollo económico de otras regiones de México, o se deposita en bancos del extranjero.

El establecimiento de empresas industriales también siguió un patrón no planeado de crecimiento urbano (Gobierno de Michoacán, 1983). Las primeras industrias que se establecieron en Morelia lo hicieron sobre localizaciones al oeste y al norte de la ciudad, dentro de Morelia misma (figura 7.2). Algunas de las que se ubicaron al norte, en lo que era entonces la periferia de la ciudad, nunca pensaron que años después quedarían rodeadas por áreas residenciales. La expansión urbana fue seriamente subestimada y pronto encerró esta área industrial. Desde el punto de

vista empresarial, es la deficiente planeación urbana, más que la presencia de las fábricas, la causa de esta incompatibilidad de uso del suelo. En cualquier caso, la presencia de industrias dentro de Morelia ha causado múltiples conflictos. El manejo de los insumos y productos, además de la creciente preocupación por los problemas de contaminación, ha ejercido cierta presión sobre esas industrias para que se relocalicen. Además, desde una perspectiva industrial esta localización frecuentemente se ve como no económica, dado que dificulta mucho la expansión de las empresas. Esto ha influido sin lugar a dudas la relocalización a la ciudad industrial de Morelia.

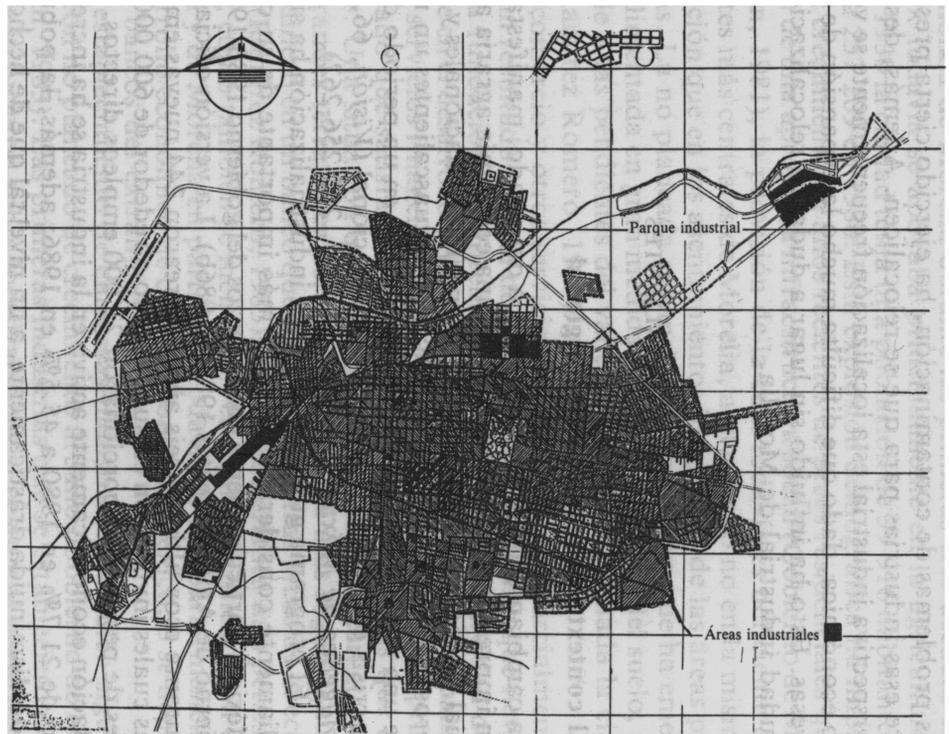
AGUASCALIENTES

El contexto socioeconómico regional

La cambiante estructura económica del estado, manifestada por un impresionante movimiento de una economía agraria a industrial, ha sido motivo de discusión en círculos nacionales y extranjeros, haciendo de la experiencia de Aguascalientes un modelo de una rápida e inusual industrialización en un periodo de severa crisis económica nacional e internacional (*Visión*, 66, 35-41; *Imágenes de México*, número especial, 205-256-262).

El programa gubernamental de industrialización ha sido ampliamente considerado como el más importante de su clase en México, particularmente los esfuerzos del gobierno 1980-1986 (Gobierno de Aguascalientes 1985b; 1986b). La versión oficial es que durante esos últimos seis años se crearon 244 nuevas empresas, las cuales invirtieron en su conjunto alrededor de 600 000 millones de pesos y proporcionaron 23 000 empleos directos. La población económicamente activa en la industria se ha incrementado de 21.7% en 1980 a 45.5% en 1986; además, la pobreza ha sido disminuida drásticamente, a un nivel tal que de hecho es inexistente. Las cifras oficiales muestran que el desempleo es de menos de 1%, y en cuanto a los flujos migratorios, se ha pasado de una pérdida neta de 83 000 personas en 1960-1970 a una ganancia neta de 24 461 durante 1970-1980 (que para 1986 se estimó en 31 000 personas).

FIGURA 7.2
Morelia y la localización de la industria, 1986



Fuente: trabajo de campo.

Otros aspectos también deben señalarse. Aguascalientes alberga una ciudad industrial que ha sido considerada como la más exitosa del programa nacional y que en sí misma se convirtió en un elemento importante de la política de industrialización. En esa ciudad se encuentra el primer complejo especializado del vestido que agrupa a 120 empresas bajo un mismo techo. El éxito con el primer desarrollo industrial llevó al establecimiento de otro en 1984. Además, grandes empresas nacionales e internacionales se han establecido en un corredor de 40 km que abarca cuatro municipios y cubre el estado de norte a sur. Más aún, en Aguascalientes se inició un esquema piloto —que poco después se puso en práctica en todo el país— para apoyar financieramente a las microempresas en su solicitud de crédito subsidiado del gobierno federal.

Aguascalientes es también un floreciente centro de comercio regional cuya influencia alcanza los estados de Jalisco, Zacatecas, San Luis Potosí y Guanajuato. Con frecuencia se comercian productos provenientes de estos mismos estados (Gobierno de Aguascalientes, 1985b). Solamente durante el periodo 1980-1986 se establecieron 11 nuevos centros comerciales. La capital del estado (con el mismo nombre) es considerada como una de las pocas ciudades intermedias mexicanas capaces de absorber flujos descentralizadores de la Ciudad de México en virtud de los impresionantes programas de infraestructura urbana que se llevaron a cabo durante el gobierno 1980-1986 (López Velarde, 1986). Es en este contexto que se realizó la descentralización administrativa del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Finalmente las relaciones laborales son consideradas como extraordinarias y no tienen paralelo en ningún otro lugar de México.

Las consideraciones anteriores son muy conspicuas en vista de la pobre dotación de recursos naturales de Aguascalientes, en agudo contraste con Michoacán. El estado, con solo 5 589 km² es el cuarto más pequeño del país y representa 0.28% de la superficie de México. Alrededor del 70% de su suelo es semidesértico. La disponibilidad de recursos hídricos es muy limitada en relación con el suelo semidesértico y el clima; sólo pequeñas áreas tienen buenas condiciones para desarrollar la agricultura. Los suelos productivos buenos y los recursos hídricos solamente se encuentran dentro y alrededor del valle de la ciudad de Aguasca-

lientes, donde se asienta el 87% de la población estatal y el 90% de su industria (figura 7.3). Esta situación ha conducido a ya viejos conflictos sobre el uso apropiado de los escasos recursos (Gobierno de Aguascalientes, 1978), particularmente el agua, entre los diferentes usuarios (v.g. agricultura, crecimiento urbano e industrial). A la fecha parece que el crecimiento industrial está ganando la batalla dado que áreas originalmente agrícolas están siendo desplazadas por la expansión industrial, empujando el crecimiento agrícola hacia el vecino estado de Zacatecas. La industria vitivinícola es un caso ilustrativo.

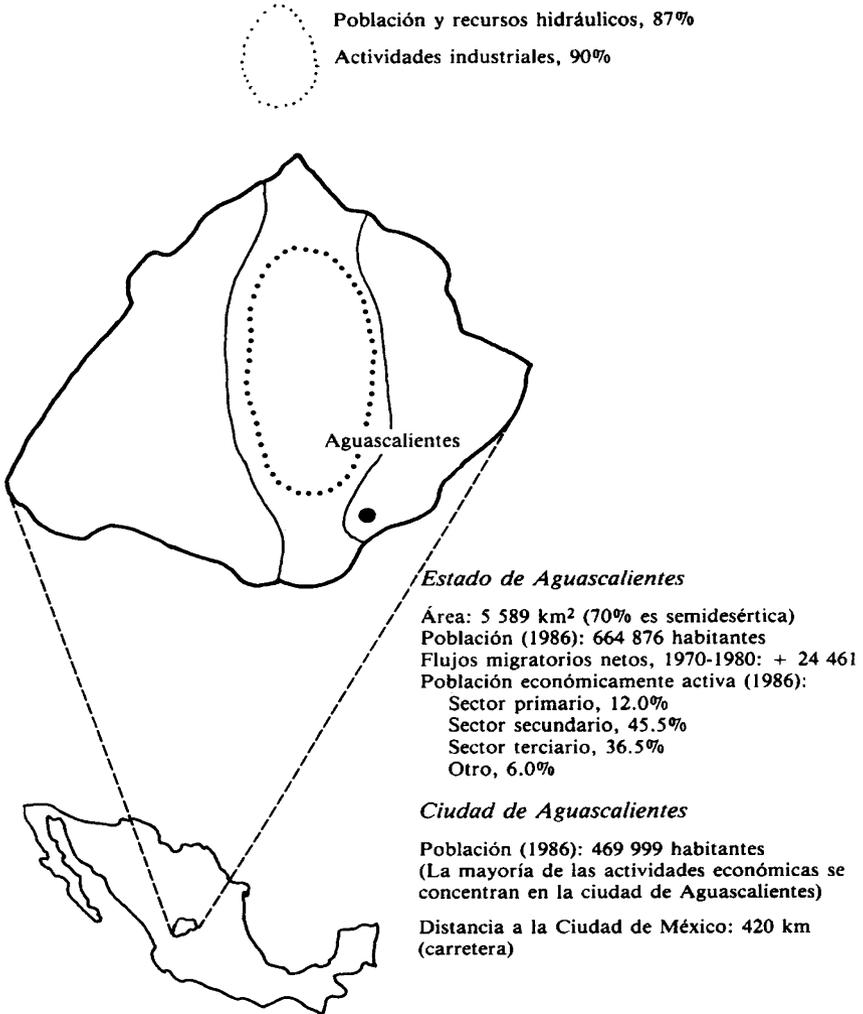
Es interesante que la geografía, por otra parte, ha desempeñado un papel de importancia en "el milagro Aguascalientes". El estado mantiene un inigualable acceso a las mayores redes de transportación. Esto se debe a su estratégica situación geográfica, a su pequeño tamaño y a los esfuerzos de los gobiernos estatal y federal para mejorar la infraestructura de comunicaciones. La localización del estado en la parte central de México permite un rápido acceso carretero a las más importantes ciudades mexicanas: 420 km a la Ciudad de México, 232 a Guadalajara, 579 a Monterrey, 842 a Veracruz y 576 a Manzanillo. No hay duda de que las buenas conexiones por carretera y ferrocarril han influido en la creciente importancia de Aguascalientes como un centro comercial regional (Gobierno de Aguascalientes, 1985a). Esta situación mejorará aún más cuando se concluya la línea de ferrocarril que corre de Manzanillo (sobre la costa del Pacífico) a Guadalajara, Aguascalientes y Monterrey.

Los limitados recursos naturales (principalmente en términos de suelo y agua) explican parcialmente la intención del gobierno estatal de depender menos del sector primario y más de las actividades secundarias y terciarias. Las sequías subsecuentes apoyarían esta política. En 1960 cerca de 49.2% de la población económicamente activa se desempeñaba en trabajos agrícolas, 22% en actividades industriales y 28.7% en los servicios (principalmente comerciales). Solamente 12% de la fuerza de trabajo estaba relacionada con el sector primario contra 45.5% y 36.5% en industria y servicios, respectivamente (Gobierno de Aguascalientes, 1986b). El cambio ha sido radical: de una economía basada en la agricultura a otra, en la cual predominan las actividades industriales y terciarias.

La estructura económica actual del estado sigue un patrón

FIGURA 7.3

Aguascalientes y la ciudad de Aguascalientes en contexto



Fuente: Gobierno de Aguascalientes (1986a; b).

polarizado. Las actividades comerciales se concentran en unas pocas manos, debido principalmente a la crisis económica que alimenta la descapitalización de las empresas pequeñas y medianas (Romo, 1985). El sector primario presenta una marcada condición dualista: un sector moderno que usa alta tecnología y está cercanamente integrado a los mercados nacionales e internacionales, y otro sector que opera en condiciones de subsistencia. Por lo que se refiere a la industria, coexiste una proliferación de empresas micro y pequeñas, usualmente de administración familiar que usan tecnología elemental y carecen de habilidades organizacionales, con grandes y avanzadas empresas con sistemas productivos y organizacionales muy complejos. Otra característica es la concentración en la capital del estado del grueso de las actividades comerciales e industriales.

Esta mezcla industrial refleja parcialmente la naturaleza de la reorientación de la economía estatal que ha tenido lugar, y las condiciones que la hicieron posible. La industrialización del estado se ha basado principalmente en el uso de materias primas regionales, junto con una relativa especialización de actividades tradicionales tales como pequeña producción de textiles e industrias metalmeccánica y del vestido. Estas precondiciones fueron el punto de partida sobre el cual se centró la industrialización, al que el gobierno estatal otorgó la prioridad más alta. Actualmente la industria posee los niveles de productividad más altos. Está ocurriendo una diversificación debido a la atracción de inversión exógena que se ha dirigido a la industria automovilística y electrónica. La estructura industrial de Aguascalientes permite la coexistencia de empresas modernas y tradicionales, de empresas pequeñas, medianas y grandes. A continuación se presenta un resumen histórico del proceso de industrialización experimentado por Aguascalientes. Debe señalarse que ésta se relaciona estrechamente con la fundación y desarrollo de su ciudad capital. En otras palabras, el desarrollo del estado siempre se ha centrado alrededor de la ciudad de Aguascalientes.

El proceso de industrialización de Aguascalientes

La evolución industrial de Aguascalientes se ha llevado a cabo siguiendo dos patrones diferentes pero interrelacionados. Su exis-

tencia ha sido determinada por las cambiantes condiciones nacionales e internacionales existentes desde la colonia, cuando se fundó la ciudad de Aguascalientes. Por una parte, se da una industrialización local que ha sufrido varias transformaciones y se han adoptado cambios económicos y políticos. La industria local de hoy es de hecho el resultado de sucesivas y superpuestas estructuras previas. Por otra parte, existe una industrialización exógena que está íntimamente relacionada con condiciones nacionales e internacionales, pero poco con la estructura local.

Este patrón combina una evolución que abarca diferentes fases históricas. La primera cubre desde la fundación de Aguascalientes hasta el final del siglo XIX, cuando tuvieron lugar dos importantes sucesos económicos que marcaron la segunda fase: la minería de gran escala y el establecimiento del Centro Nacional de Reparación de Carros de Ferrocarril. La tercera fase cubre de aquí al final de los setenta. Este periodo atestigua el fortalecimiento de una base industrial local que hace posible la formación de grandes y fuertes empresas. Finalmente, la cuarta etapa incluye el arribo, durante los ochenta, de grandes compañías industriales nacionales e internacionales. Más adelante se describe con más detalle esta evolución.

La ciudad de Aguascalientes se fundó en 1571 como un intento explícito para servir la explotación minera de Zacatecas —entonces el centro minero más importante de México— y ayudar a proteger de ataques indígenas el camino Zacatecas-Guanajuato-Ciudad de México. Aguascalientes, que entonces formaba parte de la provincia de Zacatecas y cuyos pobladores eran muy industriosos, recibió un impulso económico derivado del floreciente complejo minero que a su vez creció por la explotación y actividades mineras dentro del mismo estado (Gómez, 1982). De ahí en adelante la base económica de la entidad se basó en la minería, las industrias artesanales (que aparecieron alrededor de 1604), textiles y del vestido (relevantes desde 1800) y el comercio (una actividad colateral que siempre tuvo una marcada presencia). El impresionante crecimiento de las actividades comerciales, que en gran medida ya eran importantes, determina el desarrollo de la agricultura (González, 1974).

Tres sucesos marcarían el fin de esta fase de industrialización poscolonial y el principio del segundo periodo —o la fase primaria de industrialización, como también se le conoce (Romo,

1985)— de la evolución económica del estado: la introducción del ferrocarril, el inicio de las actividades mineras en gran escala, y el establecimiento en la ciudad del Centro Nacional de Reparación de Carros de Ferrocarril. Los vínculos ferroviarios entre Aguascalientes y la Ciudad de México se establecieron en 1890. Como ocurrió en otras partes del centro de México —donde la red de ferrocarril influyó profundamente el desarrollo económico y espacial de las ciudades situadas a lo largo del sistema pero afectó adversamente a aquellas que quedaron fuera—, la introducción del ferrocarril expandió el crecimiento comercial minero e industrial.

Este gran avance en la infraestructura de comunicaciones, junto con otras condiciones, condujeron a un renacimiento en gran escala —con bases extranjeras— de las actividades mineras en la región. Se dispuso de tecnología más avanzada para los trabajos de explotación y había una creciente demanda nacional y mundial. Además, los gobiernos conservadores estatal y federal realizaron una importante actividad para atraer inversiones extranjeras a efecto de industrializar la explotación de los recursos naturales.

En resumen, Aguascalientes tenía todas las condiciones necesarias para atraer a los inversionistas extranjeros: abundantes y ricos recursos mineros, excelente localización geográfica —mejorada ampliamente por la red ferroviaria—, buen clima social, y un gobierno estatal que ofrecía toda clase de incentivos. Es en este contexto que en 1895 se establece una gran compañía extranjera que empleaba 800 trabajadores, “La Gran Fundación Mexicana”. Ésta alcanza su pico entre 1900 y 1908. Se le consideraba como una de las más grandes y tecnológicamente más avanzadas de Norteamérica. Su fuerza de trabajo involucraba 2 000 empleados (Romo, 1985) y respondía del 32% de la producción nacional de cobre, el 22% de plata y el 17% de oro. La influencia de la “Firma Guggenheim”, como se le llamó, incluía toda la parte Centro-Norte de México.

El principio de la Revolución mexicana en 1910 y la llegada de un gobierno estatal socialista en 1911 complicó el imperio monopolista de la familia Guggenheim (Gómez, 1985). La escala de operaciones se redujo bruscamente. En 1917 la compañía tuvo que convencerse de que la situación había cambiado, y negociar con un gobierno más preocupado por el bienestar de la clase tra-

bajadora. A pesar de esto, hacer negocios en México todavía era redituable. Sin embargo, además de este clima político desfavorable e inestable, otros factores condujeron al cierre final de la empresa: el agotamiento de los recursos más ricos; el creciente descontento laboral, y la compañía misma tenía otros intereses en la explotación de cobre en Chile. El imperio minero finalizó su operación en Aguascalientes en 1925, transfiriendo parte del equipo a sus instalaciones en San Luis Potosí y las minas fueron abandonadas. Así terminó la edad de oro de la explotación minera en el estado.

El cierre de este complejo minero afectó adversamente el desarrollo económico regional. La minería tuvo que retornar a sus primitivos métodos de extracción. Aguascalientes se encontró tan pobre como 30 años atrás, sin haber resuelto ninguno de sus problemas más agudos. Pobreza y miseria quedaron tras el cierre (Gómez, 1982). La racionalidad económica de la empresa no consideró a la economía local como un fin, sino sólo como un medio para obtener grandes beneficios ajenos a las necesidades regionales. No es sorprendente pues que este proyecto, sobre el cual se centra la economía local durante 1895-1911, nunca constituyó un agente exógeno capaz de inducir el crecimiento económico regional sobre bases permanentes. Al final, esta depresión económica se compensaría parcialmente con el establecimiento, en 1898, del Centro Nacional de Reparación de Carros de Ferrocarril, el cual se constituyó en un motor económico hasta los cincuenta, cuando se consolida una nueva fase en el proceso de industrialización del estado.

Un patrón de industrialización basado en empresas familiares aparece más marcadamente durante 1950-1970. Esta nueva estructura, que comienza y se desarrolla sin mayores apoyos del gobierno federal, crece sana, fuerte, e involucra una importante escala regional. Tres sectores industriales dominan la economía regional: alimentos, metalmecánica e industrias textiles y del vestido. La primera llegó a ser la actividad económica más dinámica en los treinta, después del colapso de la explotación minera, que todavía tenía una presencia importante en la estructura económica del estado. El segundo sector, derivado de los trabajos de mantenimiento del ferrocarril desde 1900, también constituye un componente mayor en esta estructura. Y aun cuando la actividad económica generada durante estos trabajos se

vio severamente afectada por la restructuración ferroviaria en 1964-1965, ya para entonces se había diversificado y formado una considerable infraestructura material y humana. El tercer sector fue fortalecido a mediados de los cuarenta, mostró un notable dinamismo en los cincuenta —reflejando tanto las políticas nacionales orientadas hacia la sustitución de importaciones como un creciente mercado interno—, y alcanza un papel prominente durante la década 1960-1970, cuando se convirtió en el más grande empleador industrial. Un desarrollo paralelo fue seguido por la industria vitivinícola que hace de Aguascalientes el segundo productor nacional.

Esta evolución industrial durante 1950-1970, periodo que constituye el antecedente más reciente sobre el cual se basa la moderna industrialización, se debió parcialmente al relativo aislamiento del estado de los principales centros industriales de México (Romo, 1985). Se llevó a cabo una sustitución interna de importaciones, descansando casi completamente en iniciativas locales y centradas en florecientes actividades comerciales que habían ganado prominencia principalmente como resultado del desarrollo de la infraestructura carretera, un proceso que comenzara en los cincuenta. El apoyo de los gobiernos estatal y federal fue limitado. Así, por ejemplo, no fue sino hasta 1980, que Aguascalientes contó con una oficina de Nacional Financiera. La inclusión de la ciudad de Aguascalientes en el Programa Nacional de Parques Industriales marcó el rompimiento con esta industrialización de base familiar. Los capitales foráneos comienzan a arribar a mediados de los setenta. Al mismo tiempo, y hasta el final de la década, esta región semidesértica del centro-norte de México sufrió severas sequías que afectaron el sector agrícola del estado y, a su vez, condujeron a una aguda depresión económica. Esta situación alcanza un punto crítico durante los años 1978-1980.

Otros factores colaboraron al declive del sector agrícola, el cual en 1980 había perdido claramente su contribución tanto al PIB como a la creación de empleos. Además de la escasez de agua, también faltaba tierra; la mayoría de los agricultores tuvieron dificultades para obtener crédito para financiar sus trabajos y sus insumos estuvieron sujetos a crecientes precios. Por otra parte, se introdujo nueva tecnología y floreció la agricultura comercial (aun cuando esto sólo sucedió entre unos cuantos

y grandes terratenientes). En síntesis, la tierra agrícola más productiva se fue concentrando en unas pocas manos. Los efectos combinados de estos fenómenos empeoraron la situación del campo y aumentaron la migración a la ciudad de Aguascalientes; la producción agrícola disminuyó y, al final, la fuerza de trabajo rural fue sujeta de explotación tanto en actividades agrícolas como en industriales, induciendo un creciente subempleo. Indudablemente este panorama propició la reorientación de la economía estatal, tarea llevada a cabo firmemente por el gobierno que llegaba en 1980.

Este cambio en la política económica asignó la más alta prioridad a la industria. La atracción de capital extranjero, que ya había empezado a fluir, se consolidó. La asistencia proporcionada por el gobierno federal —altamente determinada por la relación especial entre el gobernador Landeros (1980-1986) y el presidente De la Madrid (1982-1988)— dio un voto de confianza a esta inversión foránea y se convirtió en un importante prerrequisito para este cambio en la estructura productiva del estado (Romo, 1985). Algunas de las más grandes empresas nacionales se localizaron en el parque industrial, mientras que las internacionales se orientaron hacia el corredor norte-sur.

Estas empresas encontraron una base industrial local fuerte que era ya importante y diversificada. Por otra parte, se había desarrollado una buena oferta de infraestructura económica y social. La ciudad y el estado de Aguascalientes presentaban atractivas ventajas comparativas sobre otras regiones: excelente localización geográfica, buena fuente de mano de obra, infraestructura, servicios, excelente acceso a los mayores mercados nacionales e internacionales, y un gobierno estatal muy colaborador (Borja Navarrete, 1986). El establecimiento de estas grandes empresas aceleró la industrialización de Aguascalientes; el 56% de toda la inversión industrial privada que ocurrió durante 1980-1984 perteneció a una sola empresa (Corporación Xerox). Otras como la Nissan, General Motors y Texas Instruments también realizaron fuertes inversiones.

Es esta última y creciente dependencia del capital extranjero lo que ha despertado cierta preocupación sobre las perspectivas de largo plazo para el desarrollo económico en general y la industrialización del estado en particular. Las lecciones de la historia, sobre todo las del periodo 1890-1930, como se ha muestra-

do en este análisis, demuestran la vulnerabilidad de una industrialización demasiado asociada con cambios en la economía mundial. Mientras tanto, esta estructura dual permite la coexistencia de empresas de base tecnológica altamente productivas con pequeñas empresas que todavía usan métodos tradicionales de producción, y para las cuales el simple pago semanal de salarios se convierte en un gran problema (Reyes Sahagún, 1986). Más particularmente, la más reciente transformación económica ha tenido sus costos. Se han expresado varias críticas acerca de los rápidos cambios en la economía estatal, en especial en relación con el establecimiento de grandes empresas nacionales e internacionales. Se cuestiona si este impresionante crecimiento industrial afectó positivamente a los que menos tienen (González, 1985; Sifuentes, 1986).

Se ha señalado que las decisiones de desarrollo más importantes son exógenas al estado. Este proceso de industrialización es el resultado de una política formulada centralmente con la tendencia —basada históricamente— de no considerar las necesidades locales esenciales (Ortiz Garza, 1986). El gobierno estatal, respaldado por el federal, ha sido particularmente eficaz para inducir la localización de inversión móvil. Los empresarios locales han tenido un papel secundario en la orientación de este proceso, aun cuando representan a la mayoría de las empresas (Romo, 1985). “Aguascalientes despega, cierto, pero la pregunta es ¿hacia dónde?, ¿quién está conduciendo el proceso de modernización? En cualquier caso, ¿dónde está el piloto?” (Camacho Sandoval, 1985, 3). La naturaleza/misma de la inversión exógena, se ha dicho, implica la llegada de una estructura industrial con muy poca conexión con la local preexistente que origina el proceso de industrialización regional (Micheli, 1985). Las anteriores experiencias de Aguascalientes muestran que todas las esperanzas puestas en las grandes compañías nacionales y extranjeras han chocado con la realidad (Gómez, 1985). Las condiciones externas de las empresas y los cambios en los mercados mundiales conducen a una fuerte reducción (y aun a la cancelación total) de su inversión. Al final, las divisas y tecnología extranjeras no han resuelto los verdaderos y profundos problemas de Aguascalientes.

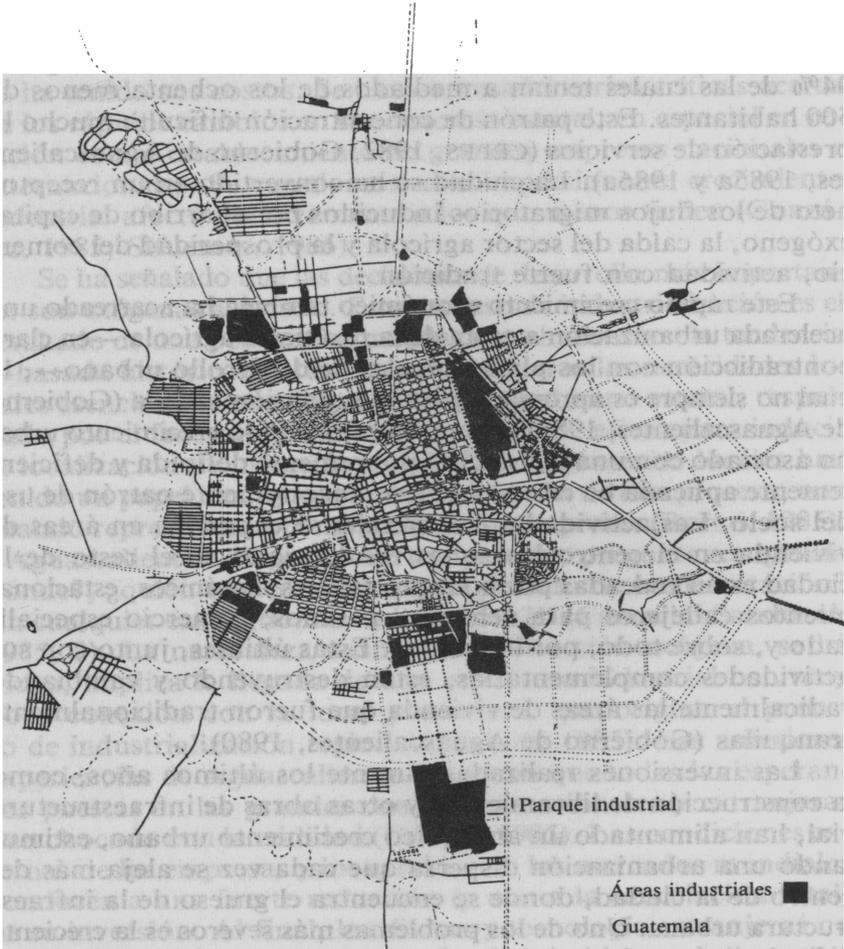
Evolución histórica de la ciudad de Aguascalientes

Como ya se mencionó, el desarrollo histórico de la entidad se ha centrado alrededor de la ciudad de Aguascalientes. Sin embargo, se da un alto grado de dispersión dentro del municipio. La ciudad de Aguascalientes, que comprende 0.1% de todas las localidades del municipio, mantiene un gran dominio. Efectivamente, de ella depende directamente el resto de las localidades, 94% de las cuales tenían a mediados de los ochenta menos de 500 habitantes. Este patrón de concentración dificulta mucho la prestación de servicios (CEPES, 1982, Gobierno de Aguascalientes, 1985a y 1986a). La ciudad se ha convertido en un receptor neto de los flujos migratorios inducidos por el arribo de capital exógeno, la caída del sector agrícola y la prosperidad del comercio, actividad con fuerte tradición.

Este rápido crecimiento económico también ha acarreado una acelerada urbanización a costa de la rica tierra agrícola —en clara contradicción con los planes locales de desarrollo urbano—, la cual no siempre es apropiada para la expansión urbana (Gobierno de Aguascalientes, 1983) (figura 7.4). El rápido crecimiento urbano asociado con una legislación pobremente definida y deficientemente aplicada ha conducido a un incongruente patrón de uso del suelo. Las actividades comerciales se expanden en áreas de vivienda en el centro las zonas residenciales en el resto de la ciudad están rodeadas por bodegas, talleres mecánicos, estacionamientos callejeros para vehículos pesados, comercio especializado y, sobre todo, por industrias. Estas últimas, junto con sus actividades complementarias, están destruyendo y cambiando radicalmente las áreas de vivienda que fueron tradicionalmente tranquilas (Gobierno de Aguascalientes, 1980).

Las inversiones realizadas durante los últimos años, como la construcción de libramientos y otras obras de infraestructura vial, han alimentado un anárquico crecimiento urbano, estimulando una urbanización dispersa que cada vez se aleja más del centro de la ciudad, donde se encuentra el grueso de la infraestructura urbana. Uno de los problemas más severos es la creciente dificultad para el suministro de agua potable. El incremento de la demanda para uso doméstico e industrial coincide con un decrecimiento en la disponibilidad de recursos hídricos. El agua subterránea, tradicionalmente la principal fuente, presenta niveles

FIGURA 7.4

La ciudad de Aguascalientes y la localización de la industria, 1986

Fuente: trabajo de campo.

alarmantes de sobreexplotación. En 1961 se le podía encontrar entre 3 y 30 metros; en 1980 a los 10 y 120 metros (Gobierno de Aguascalientes, 1980). Para empeorar las cosas, el agua superficial contribuye cada vez menos a satisfacer esta creciente demanda —principalmente debido a la construcción de presas para otros propósitos—, y presenta niveles extremos de contaminación. Esta escasez de recursos hídricos no ha sido propiamente considerada en el diseño de las estrategias de desarrollo industrial. No obstante, las implicaciones de este problema requieren considerar un enfoque mucho más serio. Finalmente, de manera similar a la discusión de la sección anterior, en los círculos oficiales, se acepta que la rápida industrialización de Aguascalientes también ha acelerado una urbanización no planeada (Gobierno de Aguascalientes, 1986a) y que, fundamentalmente, ha empeorado la distribución del ingreso dentro de la ciudad (CEPES, 1984).

DESARROLLO DE LOS PARQUES INDUSTRIALES

Los parques industriales no fueron bien recibidos en los dos casos de estudio. Tanto en Morelia como en Aguascalientes hubo una fría respuesta de los inversionistas locales. Hubo escepticismo y temor de que fueran otros proyectos sin continuidad. A principios de 1977 en Aguascalientes se cuestionaba si el trabajo del gerente justificaba su sueldo (*El Sol del Centro*, 11 de marzo, 1977, pp. 1-2).

Una intensa promoción, aunada a un fuerte liderazgo personal, fueron de vital importancia en el despegue de los dos parques. El trabajo entusiasta del gerente de la ciudad industrial de Morelia hizo que este desarrollo fuera el primero autofinanciable (*La Voz de Michoacán*, 21 de julio, 1977). Después de una exitosa campaña promocional que involucró a dependencias del gobierno, cámaras de industriales, y los medios de comunicación, los empresarios de Aguascalientes expresaron su beneplácito con el trabajo del gerente, calificándolo de excepcional (*El Sol del Centro*, 1 de febrero, 1978). Fue el único alto funcionario que repitió en la entrante administración de 1980. Al final, el crecimiento de la demanda fue tal que superó con mucho a la oferta,

teniéndose que disminuir el crecimiento del parque (*El Sol del Centro*, 3 de febrero, 1982).

El apoyo de los gobernadores estatales fue esencial en el exitoso desarrollo de Aguascalientes y Morelia (al menos hasta 1986). De acuerdo con el gerente de la Ciudad Industrial de Morelia, “todo lo que se ha alcanzado a la fecha se debe a la ayuda ilimitada proporcionada por el gobernador Torres Manzo” (1974-1980). Éste había formado parte del gabinete del presidente Echeverría; de ahí sus buenos contactos con el gobierno federal (*La Voz de Michoacán*, 27 de septiembre, 1976). En las palabras del gobernador, “la realidad indica que un gobierno sin contactos en la Ciudad de México tiene severas limitaciones. He confirmado que es gracias a la amistad que, como funcionario federal, hice con otros funcionarios que Michoacán se ha beneficiado extraordinariamente” (*La Voz de Michoacán*, 27 de septiembre, 1976). El sector privado estaba complacido con sus relaciones con el gobernador.

Ésta es también la experiencia de Aguascalientes, donde la gran cooperación entre las dependencias gubernamentales se debió en parte a los vínculos personales existentes con anterioridad a las relaciones oficiales. Como lo expresara el gerente de la ciudad industrial, “a menos que se dé la cooperación del gobierno estatal un parque industrial no va a tener éxito, no importa lo duro que trabaje el gerente. Si el gobernador no cree en el proyecto tampoco lo harán los industriales. Después de todo, un parque industrial es solamente tierra urbanizada. Aparte de ciertas localizaciones estratégicas, la mayoría de las empresas tienen varias opciones locacionales, siendo éste particularmente el caso de aquellos parques localizados en ciudades del Centro de México” (Lozano de la Torre, 1984).

Algunos cambios afectaron el entonces exitoso desarrollo de la Ciudad Industrial de Morelia. El emprendedor gerente del parque murió y fue sustituido por alguien cuyas relaciones con el gobernador y otros funcionarios ya no fueron tan buenas. Al final, el gerente tenía que promover el parque casi por su cuenta. Por otra parte, Michoacán tuvo en el periodo 1980-1986 un gobernador con reputación de izquierdista.

Dado el carácter conservador de la sociedad michoacana, como ya se mencionó, hubo una actitud antigubernamental y la tendencia a no invertir. Las actividades promocionales para vender

el parque tuvieron que reorientarse hacia los industriales establecidos en la Ciudad de México, pues los locales mantenían una actitud hostil (*La Voz de Michoacán*, 30 de mayo, 1984; 22 de abril, 1985).

La distinta posición de los industriales en los dos casos de estudio también ayuda a explicar la diferencia de resultados y subraya el hecho de que las estructuras socioeconómicas son diferentes y no pueden ser trasplantadas. Esto sugiere que los incentivos en general y los parques industriales en particular no pueden por sí solos remplazar la actitud empresarial necesaria en la generación del desarrollo industrial. Contrariamente a Morelia, Aguascalientes se ha caracterizado por una gran tradición en empresas familiares. Ésta no se puede improvisar.

CONCLUSIONES

Este capítulo ha encontrado una serie de diferencias y similitudes entre los dos casos de estudio que merecen considerarse. Su análisis ayuda a enmarcar los resultados del siguiente capítulo. Aun cuando estas conclusiones se derivan de sólo dos experiencias, parecen indicar la necesidad de que las políticas económicas regionales pongan más atención a las distintivas características de las regiones de México. La intención de este capítulo fue mostrar que el diferente desarrollo que se esperaba encontrar en los dos parques industriales analizados en este trabajo se relaciona ampliamente con los distintos contextos en los que cada parque se ha inmerso.

En lo concerniente a las diferencias, este análisis ha demostrado que los distintos ambientes físicos y socioeconómicos que rodean a cada caso de estudio difícilmente podrían repetirse en otros lugares. De hecho, la mayoría de los aspectos que influyen en el desarrollo económico regional varían. Se mencionaron los siguientes aspectos: actitudes de los empresarios locales; prioridades asignadas a la industrialización; relaciones entre los gobiernos federal y estatal; dependencia del capital exógeno; dotación de infraestructura económica y social; cantidad y calidad de los flujos migratorios; base industrial local; ciudades funda-

das por diferentes razones y, en particular, diferentes contextos geográficos que han sido causa y efecto de la distinta evolución económica regional de los dos casos estudiados.

También se encontraron algunas similitudes. Parece que la mayoría de las políticas nacionales se han orientado a la industrialización *per se* y no a mejorar el desarrollo económico regional. En ambos casos, la experiencia previa señala la vulnerabilidad de basar la economía de una región en capital de fuera fuertemente asociado con cambios en la economía mundial. Esta industrialización exógena nunca se constituyó como un agente capaz de inducir desarrollo económico regional autosostenible. También se encontró que el crecimiento urbano-industrial no ha sido planeado. La urbanización ha encerrado áreas industriales, con los consiguientes conflictos. El crecimiento urbano-industrial en los dos casos de estudio se ha extendido a las áreas agrícolas y de vivienda. Debería esperarse que estos aspectos se asocien, consecuentemente, con la relocalización de empresas locales a la ciudad industrial de cada caso de estudio (asunto que se considerará en detalle en el capítulo 8).

Algunas de las diferencias encontradas entre los dos casos de estudio se relacionan con la distinta evolución de Morelia y Aguascalientes. Las diferentes condiciones que llevaron a la fundación de las dos ciudades explican parcialmente las diferentes estructuras económicas y espaciales resultantes. El influjo de empresas exógenas encontró una estructura urbano-industrial preexistente que ha evolucionado de modo distinto en cada caso de estudio. La presente estructura económica es el resultado de diferentes estructuras económicas que se han superpuesto con el tiempo. Es interesante, sin embargo, que ambos contextos han tenido experiencias de industrialización vía empresas foráneas que no se han integrado con la base industrial de las localidades. Ambos modelos coinciden en el espacio pero son el resultado de dos lógicas muy diferentes. Este punto es importante a la luz de las optimistas expectativas que han depositado en el gran capital nacional e internacional como agentes de desarrollo económico regional.

8. MORELIA Y AGUASCALIENTES: LOCALIZACIÓN INDUSTRIAL Y POLÍTICA REGIONAL

En este capítulo se abordan los aspectos localizacionales de las empresas y los factores que empujan a las compañías a abandonar (principalmente) la Ciudad de México. También se consideran las causas que motivan la formación de nuevas empresas. Se investiga la dimensión espacial involucrada en la decisión localizacional así como los factores localizacionales que de hecho se toman en cuenta al escoger un destino. Más específicamente, se sigue la hipótesis de que hay una jerarquía espacial relacionada con el motivo localizacional y que la mayoría de las empresas consideran dos conjuntos diferentes de factores: 1) los que influyen el movimiento a una región o ciudad en particular, y 2) aquellos operando al nivel de sitio. La consideración final es sobre el papel que desempeña la política regional en general y los parques industriales en particular. El análisis toma en cuenta a las empresas locales y no locales así como a las establecidas y las que se encuentran en la etapa de planeación.

FACTORES EXPULSORES

Relocalizaciones no locales

En esta sección se examinan los factores que las empresas toman en cuenta en su decisión de relocalizarse. El trabajo de campo reveló que sólo unos cuantos aspectos son relevantes en esta decisión (cuadro 8.1). Más específicamente, basándose en las res-

CUADRO 8.1

Morelia y Aguascalientes: principales factores expulsores para relocalizaciones locales y no locales (Número de respuestas consideradas como “más importante” e “importante”)

<i>Empresas</i>	<i>Morelia</i>	<i>Aguascalientes</i>	<i>Total</i>
a) <i>Empresas no locales</i>			
1. Espacios propiamente urbanizados costosos y poco disponibles	11	5	16
2. Oposición comunitaria	11	5	16
3. Creciente congestión de tráfico	10	5	15
4. Instalaciones completamente ocupadas	7	3	10
5. Deseo personal de vivir/invertir en determinada ciudad	7	3	10
6. Familia cansada de vivir en la Ciudad de México	5	2	7
7. Dificultades sindicales	6	1	7
8. Acceso a mercados nuevos o existentes	1	4	5
Número de empresas en la muestra	13	7	20
b) <i>Empresas locales</i>			
1. Instalaciones completamente ocupadas	9	14	23
2. Reorganización interna	6	15	21
3. Oposición comunitaria	5	16	21
4. Instalaciones ineficientes o inapropiadas	5	13	18
5. Creciente congestión de tráfico	4	12	16
6. Como inversión	4	12	16
7. Eventual relocalización/expansión	2	12	14
8. Espacios propiamente urbanizados, costosos y poco disponibles	3	6	9
Número de empresas en la muestra	16	32	48

Fuente: trabajo de campo.

puestas de los empresarios o gerentes, cinco factores parecen haber influido en el impulso de relocalizarse a las dos ciudades en cuestión: instalaciones y/o predios no disponibles o muy caros (para 16 de las 20 empresas), oposición comunitaria (16), crecientes congestionamientos de tráfico (15), local completamente ocupado (10) deseo personal de invertir/vivir en la ciudad (10 empresas). Otros tres factores tienen cierta relevancia, si bien no son particularmente válidos para los dos casos de estudio: razones familiares (familias cansadas de vivir en la Ciudad de México) y dificultades sindicales (siete empresas en cada caso, lo cual es aún más válido para las empresas que se dirigen a Morelia), y fácil acceso a nuevos y existentes mercados (cinco compañías, más válido para las que se dirigen a Aguascalientes). Un hallazgo que vale la pena resaltar es la baja jerarquización que se asigna a los aspectos laborales y sobre todo a la intervención directa del gobierno.

Lo anterior sugiere que las deseconomías y aspectos relacionados con los locales y sitios son las razones dominantes para la mayoría de las empresas que se han relocalizado, así como para las que intentan hacerlo. A estas alturas sólo se ha considerado la película en general. Las respuestas “más importante” e “importante” son desagregadas a fin de mostrar cuáles factores son de hecho los decisivos. Una característica sobresaliente de esta desagregación es que la mayoría de las empresas identificaron los factores sólo como “más importantes” o “no importantes”. Únicamente en unos cuantos casos las respuestas también incluyeron calificaciones de “importante”. Un considerable número de empresas consideró que un factor expulsor de relevancia (respuesta “más importante”) fue el efecto combinado de necesidades de expansión superiores a las posibilidades de los sitios o locales (9 empresas), con las consecuentes repercusiones en el crecimiento dadas las dificultades para encontrar locales y/o sitios con servicios apropiados y a costos razonables (16 empresas). Estas altas notas incluyen las empresas que ya necesitan espacio adicional para crecer así como a aquellas que eventualmente lo requerirán.

Además de los dos factores mencionados; un número importante de empresas también se enfrentaban a la oposición de los residentes en los alrededores. En Morelia 10 de las 13 empresas dijeron que ésta fue una razón de peso para alejarse; éste es tam-

bién el caso de tres de las siete empresas en Aguascalientes (donde otras dos calificaron al factor en cuestión como “importante”). Las cifras para las relocalizaciones en planeación indican que puede haber una creciente oposición comunitaria a la presencia de industrias en áreas residenciales. Este punto es consistente con las protestas levantadas por los movimientos ecologistas y las organizaciones cívicas para deshacerse de plantas que no sólo contaminan el ambiente sino que causan severos congestionamientos de tráfico en el área metropolitana. Como cabría esperar, hay una mayor preocupación por las plantas más grandes que por las pequeñas, así como por aquellas que obstaculizan más el tráfico. El mismo número de empresas que se enfrentaban a la oposición comunitaria indicaron que ya de por sí el creciente tráfico en toda el área metropolitana (y no solamente en los alrededores de sus instalaciones) limitaban el manejo eficiente de insumos y productos.

Como se mencionó, aparte de los ya indicados, los motivos personales de los dueños o de los altos ejecutivos de las empresas son los únicos otros factores significativos en la decisión para moverse. Dos de ellos son de particular relevancia y están cercanamente relacionados. El primero es el específico deseo personal de trasladar la compañía a la ciudad en cuestión. Es interesante que la mitad de los empresarios de Morelia y Aguascalientes expresaron que siempre habían querido vivir y trabajar ahí. Para ocho de estos diez empresarios este toque personal fue de la mayor importancia. Un segundo factor se mencionó como de naturaleza personal: las familias de los propietarios o altos ejecutivos estaban (y todavía lo están) cansados de vivir en la Ciudad de México y de tener que enfrentar todos los problemas asociados con su crecimiento urbano. Esto lo indicaron cinco empresas de Morelia y dos de Aguascalientes (las siete calificaron a este factor como de máxima importancia). Es interesante que todas las empresas que escogieron Morelia lo hicieron porque encontraron en la ciudad un buen lugar para vivir y trabajar. También relacionado con estos factores es el hecho de que las empresas que optaron por Morelia señalaron que aparte de su insatisfacción con la Ciudad de México, las familias siempre quisieron relocalizarse a un área agradable con una buena calidad de vida.

Los factores laborales desempeñan un papel menos importante para inducir movimientos de relocalización. Aunque seis

empresas de Morelia mencionaron descontento laboral como “más importante” o “importante”, de hecho sólo tres externaron que las dificultades sindicales habían sido una consideración de peso. Por otra parte, exceptuando a una empresa grande establecida en Aguascalientes, todas las demás consideraron que factores como los “altos costos de la fuerza laboral” y la “necesidad de fuerza laboral no calificada” no fueron importantes en su decisión de relocalizarse. Finalmente, los aspectos de expansión/diversificación de la producción se tomaron como no importantes por casi todas las empresas en los dos casos de estudio.

Como en el caso de problemas con la oferta de mano de obra, los de acceso son “factores expulsivos” menos importantes, lo que es sorprendente (pero consistente con lo que se dirá después sobre mercados, proveedores y competidores). Tres motivos específicos se estudiaron: proximidad a 1) mercados existentes y/o nuevos, 2) proveedores de componentes y materias primas, y 3) otras plantas corporativas y oficinas matrices. Sólo una pequeña empresa de Aguascalientes mencionó “acceso al mercado” como una de las principales razones para relocalizarse. Otras tres, también localizadas en aquella ciudad, mencionaron la proximidad a los proveedores como una razón para moverse. Para dos de ellas este factor fue importante en el proceso de decisión, y solamente para una “más importante”.

A las acciones gubernamentales generalmente se les consideran no importantes. Sólo algunas compañías que se relocalizarían en Morelia mencionaron que la intervención del gobierno, mediante regulaciones de zonificación y controles para evitar la contaminación, se había tomado en cuenta en la decisión de moverse. Consecuentemente, no parece que las acciones de política pública directa hayan significado un fuerte incentivo para relocalizarse. Es interesante que ninguna empresa citó los incentivos de política regional como razón para la transferencia, aun cuando éstos pueden verse mejor como incentivos de atracción.

También se preguntó a los empresarios si alguno de los factores ya referidos fue la razón fundamental de la relocalización. Muy pocas empresas en los dos casos de estudio proporcionaron una respuesta afirmativa a esta pregunta. Esto implica que una cosa es identificar factores como “más importante” e “importante, y otra diferente señalar a cualquiera de ellos como la principal causa para el movimiento. El punto que se debe

considerar, sin embargo, es que estos pocos factores están interrelacionados.

Una típica relocalización en proyecto a Morelia proporciona un ejemplo nítido de cómo se interrelacionan estos factores. La empresa, relacionada con la industria farmacéutica, estaba enfrentando limitaciones de espacio para crecer, pues ya tenía varias unidades fragmentadas en calles vecinas. Expandirse en la Ciudad de México habría involucrado la penosa búsqueda de sitios o locales apropiados y a precios no muy elevados, requerimientos, ambos, difíciles de satisfacer. Además, el pesado tráfico en el área y sus alrededores dificultan mucho el manejo de insumos y productos. Para empeorar las cosas, había una creciente oposición de los residentes locales a la presencia de la empresa en el área. Finalmente, la compañía todavía tendría que lidiar con la reciente legislación sobre contaminación ambiental así como con las emergentes dificultades sindicales que se estaban convirtiendo cada vez más problemáticas. Por otra parte, siempre se había tenido la intención de alguna vez regresar para invertir y crear empleos en Morelia, deseo estimulado por una familia cuya vida en la Ciudad de México resultaba cada vez más difícil. Algunas variaciones se encuentran entre las otras respuestas, la mayoría de las cuales involucran menos factores; pero el punto es que las circunstancias juntas más que factores por separado parecen explicar las relocalizaciones que se han descentralizado.

Nuevas empresas no locales

Al estudiar la descentralización tradicionalmente se ha dado mucho menos importancia a la formación de las empresas y mucho más a por qué las empresas existentes se relocalizan o transfieren todas o parte de sus operaciones lejos de las áreas metropolitanas. En el caso particular de esta investigación las empresas de nueva creación presentan una película relativamente simple en lo concerniente a su establecimiento. Se identificaron cuatro factores en las áreas de los dos casos de estudio en relación con el nacimiento de empresas no locales (cuadro 8.2). Acceso al mercado parece ser el factor principal. Esto fue mencionado por tres de las siete empresas de Morelia y por 14 de las 16 de Aguasca-

CUADRO 8.2

Morelia y Aguascalientes: principales factores para el establecimiento de nuevas empresas locales y no locales (Número de respuestas consideradas como "más importante" e "importante")

<i>Empresas</i>	<i>Morelia</i>	<i>Aguascalientes</i>	<i>Total</i>
a) <i>Empresas no locales</i>			
1. Acceso a mercados nuevos o existentes	3	14	17
2. Deseo personal de invertir/vivir en la ciudad	1	8	9
3. Sustitución de importaciones	3	2	5
4. Diversificar (en nueva línea de productos)	2	0	2
Número de empresas en la muestra	7	16	23
b) <i>Empresas locales</i>			
1. Acceso a mercados nuevos o existentes	4	8	12
2. Comenzar un negocio	5	4	9
3. Diversificar (en nueva línea de productos)	1	5	6
4. Como inversión	1	5	6
Número de empresas en la muestra	8	17	25

Fuente: trabajo de campo.

lientes. El deseo personal de invertir/vivir en la ciudad resultó de más relevancia para las de Aguascalientes (ocho empresas) que para las de Morelia (una empresa).

Cuatro de las ocho empresas que se establecerán en Aguascalientes pertenecen a individuos que en 1986 eran dueños o estaban trabajando para otros negocios en la Ciudad de México. Todos estos empresarios son originarios de Aguascalientes y manifestaron su intención de vender sus empresas y/o renunciar a sus trabajos para regresar a casa, donde la vida es más placentera, dejando atrás todos los conflictos resultantes de vivir en la Ciudad de México. Sólo hay dos factores instrumentales en el establecimiento de empresas en los dos casos de estudio, aun cuando de menor importancia: diversificación a una nueva línea de productos (dos empresas) y sustitución de importaciones (cinco empresas). Es importante notar, sin embargo, que atada a la de-

cisión de formar las nuevas empresas, había la intención explícita de establecerlas lejos de la Ciudad de México y en un “área agradable”.

Relocalizaciones locales

Es interesante mencionar que las transferencias locales parecen tener los mismos factores expulsores que sus contrapartes no locales (cuadro 8.1). La mayoría de las empresas locales en los dos casos de estudio parecen relocalizarse debido tanto a consideraciones de locales/sitios como a existentes y crecientes desventajas urbanas. De hecho, las primeras son las únicas con alguna relevancia en los dos casos de estudio, ya que las referidas al segundo conjunto son importantes en un caso pero no en el otro. Entre el primer grupo de factores, la falta de espacio para crecer tiene una alta calificación: 23 de las 48 empresas indicó que el factor fue “más importante” o “importante”; un número grande, 18, también sugirió que tenían, o tienen, locales inapropiados lo que con frecuencia se tradujo en ineficiencias en la organización de la empresa (21 empresas). Un número importante (21) mencionó la oposición de los residentes como factor expulsor. Los residentes resienten tener que soportar las externalidades generadas por estas empresas en términos de embotellamiento de tráfico (causados por todas las industrias), ruido (por ejemplo, las empresas metalmecánicas de Aguascalientes), y olor (como las fabricantes de plásticos en Morelia).

Por otra parte, algunas empresas (16) vieron los crecientes congestionamientos de tráfico en el centro como una limitante a su funcionamiento, en especial en Aguascalientes, debido principalmente al trazo físico de la ciudad, a la estrechez de las calles, y a que las empresas se han extendido por toda la ciudad, como se mencionó en la introducción al caso de estudio. El mismo número de empresas, todas ellas con locales en la etapa de construcción, informaron que la adquisición de los lotes se realizó como una inversión sin que ello significara una decisión para relocalizarse. Además, el cuadro muestra que en catorce casos (principalmente de Aguascalientes), los empresarios adquirieron la tierra previendo una eventual relocalización. Estos dos aspectos juntos pueden explicar por qué una parte significativa de las

dos ciudades industriales permanece desocupada (como se indicó en el capítulo 6).

El factor “tierra no disponible y cara” tiene mucha relevancia para este trabajo en virtud de que se relaciona con el mercado de la tierra y, por ende, con la cuestión fundamental originada en la investigación en escala local: ¿qué habría pasado en la ausencia de la ciudad industrial? Debe enfatizarse que la mayoría de las empresas no ven como un problema la existencia de tierra y locales (nuevos o antiguos) con servicios apropiados y a precios razonables. Esto parecería indicar que si los parques no se hubieran establecido muy pocas empresas se habrían movido de la ciudad.

Como en el caso de las relocalizaciones no locales, parecen existir una serie de circunstancias que en conjunto explicarían por qué ocurren las relocalizaciones a las ciudades industriales. El caso de las transferencias locales posiblemente sea más claro todavía. La mayoría de las empresas en los dos casos de estudio se relocalizaron o planean hacerlo en función de dos o tres razones: restricciones de espacio aunadas a consideraciones de deseconomías. Éste también parece ser el caso de aquellas empresas en construcción programada. Una significativa minoría consideró a los factores relacionados con locales/terrenos y deseconomías como decisivos o importantes en sus decisiones para una eventual relocalización, pero una mayoría expresó que habían adquirido la tierra como inversión.

Empresas nuevas locales

Las razones que inducen la formación de nuevas empresas locales son también relativamente pocas (cuadro 8.2). Solamente dos factores parecen tener alguna relevancia en los dos casos de estudio. Un número importante de empresas se establecieron —o al menos lo estaban considerando— porque los empresarios visualizaron un espacio para ellos en un mercado existente o potencial (12 de las 25 empresas). Otro número significativo de ellos sugirió que siempre quisieron establecer un negocio propio (nueve empresas). Un cuarto de las compañías (pero principalmente en Aguascalientes) expresaron que con la instalación de nuevas sucursales pretendían diversificar sus operaciones (mediante nuevas líneas de producto) o proteger sus ahorros.

FACTORES LOCALIZACIONALES

Jerarquía espacial de la búsqueda; empresas no locales

Al examinar las localizaciones prospectivas, casi la totalidad de las empresas consideraron primero una región específica (como en Morelia) o una ciudad específica dentro de una región dada (Morelia y Aguascalientes). Es solamente cuando se ha tomado esta decisión "macro" que las empresas empiezan a preocuparse por un sitio. Sólo una empresa en cada caso de estudio (o 4% del total) indicó que el asunto del sitio había sido siempre considerado primero al decidir dónde relocalizarse o iniciar operaciones.

Hasta cierto punto los dos datos revelan que solamente en Morelia se presentó realmente una jerarquía espacial en la búsqueda localizacional (cuadro 8.3). Poco menos de la mitad de las empresas (9 de 20) citó que estuvieron primero interesadas en la región circundante a Morelia, acotando la búsqueda finalmente a la ciudad. Aparte de una empresa en construcción programada que contó con una amplia variedad de opciones, el resto aun cuando consideraron localizaciones regionales alternativas, no pensaron localizarse fuera de las ciudades del México Central. La otra mitad dijo que su búsqueda espacial se confinó a nivel de ciudad; esto también fue señalado por 23 de las 25 empresas de Aguascalientes, situación que subraya los diferentes procedimientos de búsqueda espacial seguidos por las empresas en los dos casos de estudio, al menos en lo concerniente a los niveles región/ciudad. No obstante, alrededor de 60% de las empresas en los dos casos de estudio persiguió otras opciones locacionales al nivel de ciudad.

Pero al final es revelador que aparte de una empresa en Morelia las demás señalaron un interés para establecerse en ciudades del México Central. Se mencionaron como localizaciones alternativas a Querétaro, León, San Luis Potosí y otras localidades situadas entre Morelia y el vecino estado de Guanajuato. Sin embargo, las dos primeras, que ya presentan altos niveles de industrialización, fueron finalmente rechazadas en virtud de los emergentes problemas laborales (como difícil reclutamiento y dificultades sindicales), particularmente en Querétaro. Algunos em-

CUADRO 8.3

**Morelia y Aguascalientes: opciones localizacionales de empresas locales y no locales
(Número de respuestas)**

<i>Opciones localizacionales</i>	<i>Morelia</i>	<i>Aguascalientes</i>	<i>Total</i>
<i>a) Empresas no locales</i>			
<i>Jerarquía espacial de la búsqueda</i>			
Región	9	1	10
Ciudad	10	23	33
Sitio	1	1	2
Número de empresas en la muestra	20	25	45
<i>Opciones localizacionales</i>			
<i>Nivel regional</i>			
Sí	8	1	9
No	1	0	1
Número de empresas en la muestra	9	1	10
<i>Nivel ciudad</i>			
Sí	13	12	25
No	6	12	18
Número de empresas en la muestra	19	24	43
<i>Nivel sitio</i>			
Sí	9	9	18
No	11	16	27
Número de empresas en la muestra	20	25	45
<i>b) Empresas locales (opciones localizacionales, nivel sitio)</i>			
Sí	12	17	29
No	12	32	44
Número de empresas en la muestra	24	49	73

Fuente: trabajo de campo.

presarios externaron que la ciudad es un lugar agradable para vivir pero que empezaba a presentar algunos de los problemas existentes en la Ciudad de México y que los llevaron a abandonar la metrópoli. En lo que se refiere a las otras ciudades, con

frecuencia se les señaló como localidades sin suficiente infraestructura social como para convertirse en localizaciones alternativas viables.

Lo anterior puede significar que la descentralización industrial en México sigue cierto tipo de ondas localizacionales. Originalmente la descentralización de la Ciudad de México se orientó a las áreas circundantes (Estado de México e Hidalgo). Lugares como Querétaro fueron vistos en la mitad de los sesenta y setenta como localizaciones apropiadas para la descentralización. Parece, sin embargo, que varias empresas empiezan a desbordar este segundo nivel y a localizarse en lo que podría llamarse “tercera onda de descentralización espacial”, que incluye ciudades alejadas de la RMCM (la zona adyacente a la ZMCM). Todas estas localidades, sin embargo, se sitúan en el México Central. Esto es consistente con los hallazgos del capítulo 6, en el sentido de que la mayor parte de la descentralización ocurre en este nivel macro (y se vincula principalmente con nuevas empresas).

Se ha dicho que la disponibilidad de un sitio específico ocupa la parte baja de la jerarquía en la búsqueda de localización espacial. En otras palabras, hallar un terreno es el último paso seguido por casi todas las empresas y ocurre una vez que se ha escogido una ciudad en particular. Esto es consistente con el marco teórico del capítulo 2, donde se expresó que es a este nivel en que la disponibilidad de un parque industrial puede ser importante o no como un factor localizacional. Sin embargo, debe señalarse que aunque el asunto de sitio o de terreno se considera hasta el final, ello bien puede deberse a que su no disponibilidad podría haber disuadido a una empresa en particular para establecerse en determinado lugar. Alrededor del 60% de las empresas (27 de 45) no consideraron ninguna otra localización (de sitio) más que del parque industrial, la disponibilidad del cual parece haber tenido cierto papel en la decisión localizacional de un gran número de empresas, aun cuando debe recordarse que el otro 40% había considerado otras opciones. Este punto se volverá a tocar más adelante, cuando se analice el papel específico desempeñado por los parques en la decisión localizacional de las empresas.

Jerarquía espacial de la búsqueda, firmas locales

Aun cuando Morelia presenta más opciones que Aguascalientes para la relocalización de empresas locales, alrededor del 40% (29) en los dos casos de estudio habían estudiado posibilidades alternativas al parque industrial, y aun aquellas que no lo hicieron tenían algún conocimiento de sitios alternativos, situación expresada por la mayoría de los empresarios. El elevado número de empresas en construcción programada —lo que sugiere que el parque fue la única opción que consideraron seriamente— es consistente con los hallazgos anteriores, indicando que un número significativo de empresas adquirieron tierra subsidiada en el parque sólo como una inversión o en previsión de una eventual localización.

Factores localizacionales al nivel de región/ciudad

Se estudiarán ahora los factores localizacionales que las empresas consideraron en las dos áreas de estudio. Como se mencionó en la introducción al capítulo, primero se analizan los factores que gravitan al nivel regional o de ciudad y después los que afectan la decisión sobre el sitio. Esto es congruente con los hallazgos señalados, es decir, que las empresas consideran primero una región/ciudad y sólo entonces un sitio particular dentro de una ciudad. La evidencia de la encuesta sugiere la existencia de 12 factores que influyen en el establecimiento de empresas en Morelia y Aguascalientes, según las respuestas de los empresarios que calificaron a un factor en particular con la primera y segunda categorías en importancia (cuadro 8.4).

Los patrones localizacionales observados en Morelia y Aguascalientes —y que son más parecidos que diferentes— son ampliamente congruentes con el análisis de los factores expulsivos (es decir, altas calificaciones para, digamos, la calidad de vida, según la intención expresa de relocalizarse en un área agradable para alejarse de la congestionada Ciudad de México). Esto implica que hasta cierto punto los factores localizacionales a encontrar en la mayoría de los casos siguen al análisis o pueden inferirse de él porque las empresas se mueven o establecen.

Tres grupos de factores presentan altas marcas en los dos casos

CUADRO 8.4

Morelia y Aguascalientes: principales factores localizacionales de empresas no locales, nivel ciudad (Número de respuestas consideradas como “más importante” e “importante”)

<i>Factor localizacional</i>	<i>Morelia</i>	<i>Aguascalientes</i>	<i>Total</i>
1. Buena calidad de vida	20	16	36
2. Redes adecuadas de transporte	15	18	33
3. Buenas relaciones laborales	14	16	30
4. Proximidad a mercados nuevos o existentes	12	16	28
5. Fuerza de trabajo abundante y calificada	13	15	28
6. Servicios y facilidades de una ciudad importante	13	11	24
7. Contactos personales	3	19	22
8. Deseo personal de localizarse en la ciudad	9	9	18
9. Incentivos de política regional	11	6	17
10. Estratégica localización geográfica	1	14	15
11. Parque industrial	6	4	10
12. Proximidad a proveedores nuevos o existentes	5	4	9
Número de empresas en la muestra	20	25	45

Fuente: trabajo de campo.

de estudio: “infraestructura urbana”, “acceso”, y “fuerza laboral”. El primer grupo es ligeramente más relevante para Morelia, lo que es congruente con la reputación de la ciudad como un buen lugar para vivir y trabajar. El segundo parece tener una presencia más marcada en Aguascalientes, lo que es coincidente con la estratégica ubicación de la ciudad. El tercer grupo es relevante para ambos casos de estudio. Más del 50% de las 45 empresas en los dos casos de estudio identificaron seis factores como “importantes” o “más importantes”: buena calidad de vida (80%), redes adecuadas de transportación (73%), buenas relaciones laborales (67%), proximidad a mercados existentes o potenciales (62%), y servicios y facilidades de una ciudad importante (53 por ciento).

Otros dos factores tienen relevancia localizacional pero solamente para las empresas de Aguascalientes. Es el caso de los factores “contactos personales” (para 19 de las 25 empresas, comparado con 3 de las 20 empresas en Morelia) y “estratégica localización geográfica” (14 empresas de Aguascalientes contra una de Morelia). Cuatro factores más tienen cierta validez en los dos casos de estudio, pero menos importancia localizacional: “deseo personal de establecerse en la ciudad” (40%), “incentivos de política regional” (38%), “parque industrial” (22%), y “proximidad a existentes/nuevos proveedores” (20 por ciento).

La influencia formal del gobierno, término usado para contrastar la que de manera personal ejercen los responsables de la promoción industrial o quienes ocupan posiciones más altas, como el gobernador, a través de la política regional en general y de los parques industriales en particular, presenta rangos de importancia más modestos. No obstante, todavía es relativamente importante pues ocupa el noveno lugar en la lista de factores. Sin embargo, uno de los mayores hallazgos de la sección lo constituye la relevancia de la influencia desplegada por algunos funcionarios de Aguascalientes. De hecho, la importancia asignada a este factor es tan alta como la que se señala para cualquier otro —19 de las 25 empresas mencionaron que había sido importante—: 12 empresas indicaron que esta asistencia había sido la más importante; opuestamente a tres y a una de Morelia, respectivamente, citando a este factor en tales términos.

Más específicamente, el caso de Aguascalientes ilustra una situación común en la que algunas empresas que se habían comprometido originalmente a establecerse en ciudades cercanas (y que de hecho habían adquirido lotes en los parques industriales de tales ciudades) cancelaron finalmente los arreglos previos para decidirse por Aguascalientes. La razón, como ellos explicaron, fue “la manera como fuimos tratados por los funcionarios”. Algunos empresarios fueron más lejos al afirmar que de haber optado primero por Aguascalientes se habían ahorrado el dinero del estudio de factibilidad, ya que algunos lo habían hecho al final de la búsqueda localizacional “solamente para ver qué se ofrecía, por si acaso”. Como declaró un industrial, “los tragos y buenas comidas en lugares agradables —más que cualquier otro factor identificado por el estudio de factibilidad— nos convenció para seleccionar Aguascalientes” (testimonio de entrevistas).

Es claro que los contactos personales y la cuidadosa atención de los responsables de promoción industrial fueron fundamentales.

POLÍTICA REGIONAL Y PARQUES INDUSTRIALES

Esta subsección analiza con más detalle el papel de los instrumentos de política pública para inducir la transferencia y/o el establecimiento de empresas en los dos casos de estudio. La intención original era considerar solamente los instrumentos tradicionales de política regional (principalmente los usados por el gobierno federal): los incentivos fiscales y crediticios, así como los parques industriales. Sin embargo, la experiencia ganada durante la realización del estudio piloto mostró la existencia de otros tipos de incentivos que si bien se relaciona de alguna manera con los primeros no se consideraron explícitamente como instrumentos, es decir, el papel desempeñado por los gobernadores estatales y los gerentes de los parques industriales.

Estos últimos incentivos fueron básicamente expresados como la actitud (o entendimiento) personal de los funcionarios para 1) atender las necesidades de la industria, y 2) acelerar cualquier procedimiento oficial que lleve al establecimiento de la empresa y asegurarse de que, una vez establecida, las futuras demandas de apoyo oficial se satisfagan con prontitud. Esto con frecuencia implicó visitas de los gobernadores a la Ciudad de México para, en representación de los empresarios, atender personalmente asuntos tales como solicitudes de crédito o incentivos fiscales, y diferentes aspectos de la importación y exportación de insumos y productos, entre otros, que de otra manera habrían tomado mucho más tiempo, afectando en consecuencia la transferencia o el establecimiento de empresas nuevas. Para un país como México, en el que las empresas tienen que enfrentarse a un excesivo papeleo y a la burocracia y sobrecentralización de funciones en la Ciudad de México no es sorprendente que esta ayuda se haya considerado como extremadamente valiosa.

El trabajo de campo también proporcionó una buena oportunidad para evaluar el papel que desempeñan los incentivos gubernamentales en las decisiones de inversión de la industria lo-

cal. Esto no sólo incrementa el entendimiento de un tópico prácticamente inexplorado en el contexto mexicano —el impacto de los instrumentos de política regional en el comportamiento de inversión de las empresas locales— sino que también sirve como un marco contra el cual se puede comprobar la discusión de las empresas no locales. El desarrollo completo del trabajo de campo mostró, sin embargo, sorprendentes diferencias entre los dos casos de estudio en lo concerniente a este estilo personalizado de atraer industria. Las empresas que escogieron Aguascalientes asignaron notas muy altas a este tipo de apoyo, en profundo contraste con aquellas dadas por las que optaron por Morelia, hasta el punto de que este incentivo fue en general considerando mucho más importante que cualquiera de los otros tres instrumentos más tradicionales (y con frecuencia se le juzgó como más relevante que los tres en conjunto). Estos aspectos se abordan con más detalle a continuación.

El primer punto que debe anotarse es que los tres instrumentos formales de política regional reciben una prioridad más baja en los dos casos de estudio, comparados con otros factores localizacionales como la calidad de vida (Morelia) y la localización estratégica o facilidad de acceso a las redes de transporte (Aguascalientes). De hecho, sólo unas cuantas empresas locales y no locales en los dos casos de estudio mencionaron que estos instrumentos habían sido importantes o más importantes, como se muestra en el cuadro 8.5. No obstante, los incentivos explícitos del gobierno parecen tener más importancia para las empresas exógenas a Morelia, un tercio de las cuales expresaron que estos apoyos fueron importantes en la decisión localizacional, frente a un número mucho más pequeño de empresas locales que indicaron tal cosa.

Es interesante que las empresas de Aguascalientes le atribuyen mucha mayor importancia a los incentivos crediticios que a los fiscales, al menos desde el punto de vista localizacional. Éste puede ser un punto que valdría la pena analizar con más detalle en virtud del carácter indiscriminatorio de la mayoría de las políticas regionales de México, las cuales tienden a asumir que todas las iniciativas tienen el mismo efecto. Por otra parte, se considera que la disponibilidad de un parque industrial es tan relevante como cualquier otro instrumento de política regional, dejando de lado por el momento que usualmente la mayoría de

CUADRO 8.5

Morelia y Aguascalientes: importancia localizacional de incentivos gubernamentales
(Número de respuestas consideradas como “más importante” e “importante”)

<i>Incentivos</i>	<i>Empresas no locales</i>			<i>Empresas locales</i>		
	<i>Morelia</i>	<i>Aguascalientes</i>	<i>Total</i>	<i>Morelia</i>	<i>Aguascalientes</i>	<i>Total</i>
Política regional formal						
Incentivos fiscales	7	2	9	2	2	4
Incentivos crediticios	7	4	11	3	7	10
Parque industrial	6	4	10	4	5	9
Apoyo del gobernador del estado	7	19	26	0	18	18
Apoyo del gerente del parque	6	23	29	2	40	42
Número de empresas en la muestra	20	25	45	24	49	73

Fuente: trabajo de campo.

las empresas no consideran que esta última sea muy importante.

En Morelia el apoyo más informal no se considera diferente de los otros instrumentos más formales, pero no es éste el caso de Aguascalientes, donde ni siquiera las notas en conjunto de estos últimos superan a las correspondientes al apoyo informal. Cerca de 35% de las empresas en Morelia mencionó que la asistencia del gobernador del estado había sido importante o más importante, comparado con 76% de su contraparte de Aguascalientes. Las cifras relacionadas con el apoyo de los gerentes representan 30% y 92% (en ese orden). En lo concerniente a empresas locales, solamente dos de Morelia citaron la asistencia del gerente como relevante, frente a 40 (de 49) empresas de Aguascalientes. Mientras que ninguna empresa de Morelia reconoció el apoyo del gobernador, 18 de Aguascalientes sí lo hicieron.

Cuando se analizan desde una perspectiva más detallada, sin embargo, resulta que los instrumentos de política regional son factores localizacionales cruciales para sólo una o dos empresas en cada caso de estudio. No obstante un número significativo señaló que estos incentivos tienen un papel importante. Pero, al final, una abrumadora mayoría externó que los instrumentos tra-

dicionales de política regional no tuvieron ninguna importancia. Para 26% de todas las empresas de fuera y 11% de las locales en los dos casos de estudio, ni siquiera valía la pena solicitar los incentivos fiscales y crediticios. Solamente para tres no locales y dos locales de Morelia la disponibilidad de la ciudad industrial fue un instrumento localizacional crucial. En lo que se refiere a Aguascalientes, sólo una empresa exógena y otra de Aguascalientes mencionaron tal situación. Como en el caso de la política regional formal, sólo una empresa de Morelia consideró el apoyo del gobernador y la asistencia proporcionada por el gerente de la ciudad industrial como muy influyentes. Sin embargo, este tipo de apoyo fue de la mayor importancia para más de un tercio de las empresas de fuera y para cerca de 13% de las locales de Aguascalientes, como se indicó.

Una conclusión tentativa (derivada de datos no mostrados) es que en términos generales los incentivos gubernamentales tienden a influir más entre las empresas pequeñas. Éste parece ser particularmente el caso con los parques industriales. Aquéllos mantienen poca relevancia tanto para los micro como para los grandes negocios. Este punto se apoya con más evidencia ilustrativa en las conclusiones. Hasta el momento puede deducirse que, aparte de la alta consideración que todos los tipos de empresas de Aguascalientes expresaron por el “toque personal” para atraer inversión, los incentivos gubernamentales tienden a recibir marcas más bajas que otros factores localizacionales, como la calidad de vida, fácil acceso a las principales redes de transporte, y acceso al mercado.

Dos puntos notables pueden derivarse en relación con el alto número de empresas que jerarquizaron los incentivos fiscales y crediticios como no importantes en sus decisiones de inversión. Primero, que a algunas empresas no les interesan tales incentivos, como se mencionó y, segundo, que otras todavía desconocen su existencia, situación que caracteriza más a las compañías locales. El primer caso involucra una minoría que, no obstante, es significativa. Más aún, el porcentaje de negocios en los dos casos de estudio que dijeron saber de los incentivos fiscales y crediticios pero que no los solicitaron es tan alto o más que el porcentaje de empresas que declaró que aquellos fueron “importantes o más importantes”. La proporción de las que expresaron desconocerlos es significativamente alto en Morelia y marginal en

Aguascalientes. En conjunto, 42% de las empresas de Morelia no sabían que había apoyo gubernamental (frente a un 10% en Aguascalientes). Esta falta de conocimiento es menos marcada en el caso de los incentivos crediticios.

Los hallazgos anteriores indican cuatro aspectos. Primero, las empresas locales parecen tener menos información sobre los incentivos oficiales que sus contrapartes no locales. Segundo, las empresas locales de Morelia conocen menos acerca de la asistencia pública que sus contrapartes de Aguascalientes. Tercero, algunas compañías saben de la existencia de los incentivos crediticios pero no de los fiscales. La mayoría parece inclinarse por los primeros. Finalmente, aparte de los incentivos crediticios en Aguascalientes, aquellas empresas en los dos casos de estudio que mostraron falta de interés en solicitar los apoyos en cuestión supera a las que informaron que éstos fueron determinantes en la decisión de intervenir. Estos comentarios poco estimulantes sobre los aspectos formales de la política regional ponen de manifiesto las que parecen ser claras lecciones para fortalecer las políticas utilizadas y para precisar mejor a los beneficiarios potenciales.

Factores localizacionales al nivel de sitio

Como se indicó al principio de esta sección, se parte de la hipótesis de que los negocios consideran los factores de un sitio una vez que se tomó la decisión de establecerse en una ciudad en particular. Hasta aquí la discusión sugiere que éste es efectivamente el caso. Los factores localizacionales al nivel de sitio fueron, por tanto, considerados independientemente de aquellos de nivel espacial más alto. A continuación se examinan las razones que las empresas de Morelia y Aguascalientes consideraron para establecerse en los respectivos parques industriales. También se analizan las empresas locales para ver si los factores escogidos difieren de los correspondientes a las empresas no locales.

Al considerar los factores localizacionales al nivel de sitio se dan, con mucho, más similitudes que diferencias para todos los tipos de empresas (locales y no locales, establecidas y en planeación, nuevas y relocalizaciones, pequeñas y grandes). Adicionalmente, parece haber una importante correspondencia con los

hallazgos señalados al discutir los factores expulsivos. Una minoría importante de empresas (19%) mencionaron la falta de sitios o locales con servicios adecuados (cuadro 8.6). En Aguascalientes otros dos factores recibieron marcas razonablemente buenas: el aparente éxito del parque y la rapidez para adquirir un lote o una nave industrial (28%). Una minoría muy pequeña de empresas (cerca de 5% en cada caso de estudio) expresaron que la proximidad a clientes, proveedores, o a otras compañías había influido en la decisión de establecerse en el parque.

Éste es un hallazgo importante ya que subraya el hecho de que la gran mayoría de los negocios buscan una localización en la ciudad industrial, pero no parecen estar realmente interesados en la proximidad con los otros. Más aún, esto indicaría un muy bajo grado de formación de vínculos entre las empresas, punto que se abordará en la sección correspondiente a los mercados y proveedores del capítulo 9.

Otros factores fueron considerados como “importantes” y “más importantes” por una minoría de firmas. Los apoyos cre-

CUADRO 8.6

Morelia y Aguascalientes: principales factores localizacionales al nivel de sitio para todas las empresas
(Número de respuestas consideradas como “más importante” e “importante”)

<i>Factor localizacional</i>	<i>Morelia</i>	<i>Aguascalientes</i>	<i>Total</i>
1. Favorable paquete financiero	41	54	95
2. Servicios del parque industrial	30	60	90
3. Facilidades para expansión	26	64	90
4. Papel del gerente del parque industrial	13	63	76
5. Tamaño del lote/nave industrial	19	50	69
6. Fácil acceso a, y de carretera	21	46	67
7. Seguridad de estar en una zona industrial	19	42	61
8. Rapidez para adquirir tierra/nave industrial	3	21	24
9. Éxito aparente del parque	2	21	23
Número de empresas en la muestra	44	74	118

Fuente: trabajo de campo.

diticios y fiscales reciben calificaciones muy bajas como incentivos localizacionales al nivel de sitio, lo que sería de esperarse en virtud de las razones expresadas arriba. Una minoría de empresas citó la falta de opciones alternativas adecuadas, opinión compartida por empresas locales y no locales. Sólo ocho negocios de Morelia y dos de Aguascalientes indicaron su deseo de estar cerca de servicios de transporte y carga. Un número igual de empresas señaló que las condiciones físicas del terreno fueron relevantes. En Morelia éste fue particularmente el caso de dos grandes fabricantes de turbinas, cuya maquinaria, muy precisa y compleja requería de espacios muy planos. Finalmente, la mayoría de las empresas no consideró fundamental la disponibilidad de transporte público. Los empresarios mostraron muy poco interés por rentar o adquirir una nave industrial, ya que preferían diseñar y poseer sus propias instalaciones.

El número de factores localizacionales al nivel de sitio que influyen críticamente en la decisión de establecerse en los parques es más pequeño de lo que se sugiere arriba. De hecho, 50% o más de las empresas en las diferentes categorías mencionaron sólo un factor, en cada caso de estudio, como de máxima importancia: las facilidades financieras para adquirir lotes (en Morelia) y los servicios del parque (en Aguascalientes). Sin embargo, desde el punto de vista de todas las empresas no locales, el factor en cuestión se traduce en las facilidades para futuras expansiones.

Finalmente, para un mínimo de empresas la “facilidad de acceso a, y de una carretera” (24%) y la “falta de localizaciones alternativas con servicios” (12%), fueron la fuerza motora de su establecimiento en el parque o de la adquisición de la tierra. Siendo la jerarquización de este último factor de particular significancia al argumento global del capítulo, pocos empresarios consideraron que hubieran tenido dificultades para encontrar locales e instalaciones en otra parte. Debe subrayarse, sin embargo, que al margen de unas cuantas excepciones, el factor “servicios del parque industrial” parece ser relevante para todas las empresas en los dos casos de estudio (considerando las dos primeras categorías de importancia).

CONCLUSIONES

Este capítulo comenzó por investigar los factores que las empresas consideran al relocalizarse/expandirse a las dos áreas estudiadas. Se encontraron relativamente pocos aspectos relevantes para estas decisiones. En lo concerniente a las transferencias, estos aspectos son los siguientes: deseconomías en el sitio original, preferencias personales, consideraciones de locales/sitio, y, en menor medida, factores de acceso, mercados de trabajo y acciones gubernamentales. Más específicamente, cinco factores, parecen ser relevantes en ambos casos de estudio: “oposición comunitaria”, “tierra no disponible y cara”, “creciente congestionamiento de tráfico”, “locales completamente ocupados”, y “deseo personal de invertir y vivir en una ciudad particular”.

Dos puntos son dignos de resaltarse: las bajas marcas dadas a los aspectos laborales y, más que nada, a la intervención gubernamental directa. En lo que se refiere a los primeros —que en las economías más industrializadas usualmente son muy importantes— parecen desempeñar un papel relativamente menor en el caso de la descentralización industrial de la Ciudad de México. Además, los incentivos de política económica regional ni siquiera se mencionan. Este asunto es de particular interés para los siguientes capítulos y, por lo tanto, es útil tenerlos presentes.

En los dos casos de estudio se identificaron pocas razones para el nacimiento de las empresas. El mercado parece ser el factor central (aun cuando esto es más válido en Aguascalientes). Los factores de producción son significativos en la formación de empresas ya establecidas en Morelia y menos en Aguascalientes, donde las empresas en vías de crearse, sin embargo, presentan altas notas en este departamento. Las nuevas empresas originadas en la Ciudad de México reconocen menos las deseconomías urbanas que las empresas relocalizadas, aun cuando esto sería de alguna manera revisible. Finalmente, los factores expulsivos relevantes son pocos, pero el punto que se debe considerar es que con frecuencia se interrelacionan y son consistentes con los factores localizacionales.

La sección que abordó los aspectos de localización demostró que un gran número de empresas no locales consideraron como

posibles opciones a Morelia y Aguascalientes. Sin embargo, la mayoría de estas opciones están confinadas a las ciudades del México Central. Este hallazgo apoya (y confirma) los resultados de un capítulo anterior en el que se abordó la descentralización industrial (es decir, aquellos parques industriales localizados en estados del México Central que están recibiendo la mayoría de la descentralización observada hasta 1986). Se encontró que sólo se considera una localización de sitio cuando ya se escogió una ciudad o región. Aun cuando un número importante de empresas no locales consideraron opciones alternativas al nivel de sitio, en su conjunto la mayoría no tomó en cuenta otras localizaciones aparte del parque industrial. Éste también fue el caso de las empresas locales ya establecidas y en menor medida de aquellas en planeación. Este último resultado se explica por el deseo de adquirir tierra por el solo hecho de hacerlo (como una inversión), a menudo con una intención especulativa.

Los patrones observados en Morelia y Aguascalientes son ampliamente consistentes con la revisión de los factores expulsivos. Tres grupos presentan altas marcas en los dos casos de estudio: "acceso", "fuerza de trabajo" e "infraestructura urbana". La primera serie de factores parece tener una presencia más relevante en Aguascalientes, en congruencia con la localización estratégica de la ciudad, mientras que la tercera serie es más relevante para Morelia, en concordancia con la reputación de la ciudad como un buen lugar para vivir y trabajar. El segundo grupo de factores es relevante para ambos casos de estudio. Comparados con estos tres grupos, los incentivos gubernamentales tienen menor importancia, pero el estilo personal de promoción industrial puede ser tan relevante como cualquier otro factor. Aun cuando las buenas relaciones laborales se citaron con frecuencia como más importantes o importantes, en realidad muy pocas empresas aceptaron que fueran el elemento que haya impulsado la decisión de establecerse en cualquiera de los dos casos de estudio. Este hallazgo es un poco sorprendente a la luz de la baja prioridad dada a la militancia sindical como factor expulsor.

Muy pocos factores parecen tener influencia localizacional al nivel de sitio. En efecto, solamente algunos de ellos parecen ejercerla en el establecimiento de la mayoría de las empresas en los dos casos de estudio: los servicios proporcionados por el parque, la facilidad de expansión (altamente relacionados con el tama-

ño del lote), la seguridad de estar en una zona industrial, y las facilidades financieras para adquirir tierra o una nave industrial.

El papel de los parques industriales como un factor localizacional particular también parece ser más importante para las pequeñas que para las micro o las grandes empresas. En la mayoría de los casos sin embargo, la disponibilidad de un parque industrial se consideró en general como de relativamente poca importancia. Aun así, ello es tan (o tan poco) relevante como los incentivos fiscales o crediticios. Además, estos parques son el único instrumento de política regional con cierta significancia para las microempresas. Los datos parecen indicar que la importancia dada a los otros incentivos aumenta con el tamaño de la empresa, pero no hay prueba o explicación concluyentes.

Estos hallazgos pueden ser útiles en el diseño de una estrategia discriminatoria de descentralización que considere los aspectos derivados de las diferencias entre los dos casos de estudio. Éstas pueden capitalizarse, por ejemplo, si se remarcan las ventajas particulares de ciertas ciudades, como la calidad de vida en Morelia. Además, también se podría fortalecer la emigración metropolitana al estimular el regreso de empresarios a sus ciudades de origen y a otras ciudades del interior, en la medida en que se identifique a tales personas, se evalúen sus necesidades y se aborden los principales limitantes (como los problemas de vender sus instalaciones y propiedades).

Aun cuando se han realizado algunos esfuerzos positivos y quizás exitosos con este objetivo (mediante campañas con el lema “en provincia se vive mejor”), la mayoría de estos aspectos se han visto desvinculados. El capítulo 6 demostró que la limitada descentralización asociada con el programa de parques industriales representa un patrón espacial diferente, donde las nuevas inversiones son las únicas que se establecen más allá de los alrededores de la RMCM (opuestamente a las transferencias que generalmente tienen lugar dentro de la región). Además, se espera que el capítulo 9, que aborda los aspectos del empleo, muestre que los beneficios que una región recibe gracias a la creación de empleos también varían, dependiendo de que las empresas descentralizadas sean nuevas o transferencias. Por tanto, dependiendo de qué tipo de descentralización se persigue (relocalizaciones, nuevas empresas o ambas), debería darse una atención apropiada a los correspondientes factores expulsivos y locali-

zacionales, asumiendo que se han tomado en cuenta las propias características de la región y esto requiere considerar tanto el origen como la orientación del proceso descentralizador.

La existencia de un alto número de nuevas empresas en los dos casos de estudio implica que los factores motores referidos podrían, de entenderse y considerarse apropiadamente, desempeñar un papel importante en el fortalecimiento de las inversiones que de otra manera habrían tenido lugar en las principales áreas metropolitanas. Esto podría, a su vez, proporcionar un enfoque complementario y/o diferente a la actual descentralización industrial; es decir, más que estimular relocalizaciones, que de cualquier modo se realizan en sitios cercanos, como se vio en el capítulo 6, quizás sería más provechoso centrarse en las nuevas inversiones, pues éstas tienden a buscar localizaciones más lejanas.

La distintiva evolución y condiciones existentes en los dos casos de estudio (como se vio en el capítulo 7) se relacionan cercanamente con factores localizacionales y, al final, con una particular desconcentración metropolitana e impactos específicos en la economía regional, siendo precisamente éstos los aspectos centrales del programa en investigación (y de muchas otras iniciativas de descentralización realizadas hasta la fecha, como se señaló en el capítulo 4). Hasta el momento, sin embargo, la mayoría de los enfoques han considerado a la descentralización industrial como si únicamente tuviera implicaciones en un solo sentido.

Los hallazgos de este capítulo subrayan la necesidad de un enfoque lo suficientemente comprensivo para considerar los temas de la descentralización industrial/desarrollo regional como procesos complejos que básicamente involucran dos extremos. La mera provisión de parques industriales públicos —independientemente de cuál sea su importancia— parece tener un potencial limitado, es decir, como simples receptores de empresas locales o no locales, de manera responsiva. Desde esta perspectiva la contribución del programa de parques industriales al desarrollo económico regional no parece muy significativa. Si la mayoría de las empresas se van a establecer donde lo hacen de cualquier modo, esto implicaría, de acuerdo con este razonamiento, que la mayoría de la actividad económica generada vía empleo habría ocurrido de todos modos. Estos asuntos se consideran en el siguiente capítulo.

9. MORELIA Y AGUASCALIENTES: CREACIÓN DE EMPLEO EN PARQUES INDUSTRIALES

En el capítulo 6 se abordó la contribución del programa de parques industriales a la descentralización industrial. Se encontró que aquélla es limitada. La evidencia presentada muestra que se está fortaleciendo una mayor expansión de la ZMCM, la cual ocurre a costa, cada vez más, de la adyacente RMCM. Como se expresó ahí, y se reitera en el capítulo final, hay razones para argumentar que el patrón de descentralización observado en general, y esta expansión en particular, habrían ocurrido en cualquier caso, aun en la ausencia de estos desarrollos apoyados por el gobierno federal.

El segundo tema principal propuesto en la investigación concierne a la contribución real de los parques industriales al desarrollo económico local. Este capítulo examina este impacto. Se presenta un análisis cuantitativo y cualitativo del empleo global. En el apartado siguiente se considera el empleo generado sólo por los parques industriales, estimándose el que no se habría creado de no haberse establecido los parques. Este análisis incluye empresas locales y no locales, así como las ya establecidas y aquellas por hacerlo.

Tres razones dictaron esto. La primera estuvo dada por la marcada ausencia de estudios sobre el programa de parques industriales. Es en este contexto que se aborda la contribución de empresas locales al empleo local. Esto resulta más interesante en vista de los hallazgos del capítulo 6 (que la mayoría de las empresas establecidas en los parques promovidos por el gobierno federal son locales). Por otra parte, un análisis de empresas nacionales indicaría si el empleo generado por las no locales es significativamente diferente del asociado con las primeras. Por último, el considerar también aquellas en construcción y en

construcción programada permite detectar —aunque sea de modo limitado— posibles tendencias.

EMPLEO TOTAL

Las cifras concernientes a las transferencias —locales y no locales— conducen a uno de los hallazgos fundamentales de este capítulo: que muchos de los empleos contabilizados por las empresas en 1986 no son nuevos, sino que se relocalizaron con las empresas. El grueso del empleo “creado” con la relocalización ya existía antes del traslado, como se ilustra en el cuadro 9.1. Éste es el caso del 79% y 92% relacionado con las empresas no locales y locales, respectivamente; aún en 1986 una gran proporción del empleo generado proviene de la etapa previa a la relocalización, 66% y 61% (en el mismo orden).

Datos que no se muestran en el cuadro revelan que los modestos cambios involucrados con y desde la relocalización son originados por unas cuantas empresas, y que muy pocas son responsables de la mayor parte de cualquier empleo adicional. De hecho, como lo muestra el cuadro, la planeada relocalización de empresas no locales a los dos casos de estudio implica realmente una reducción de alrededor del 14% de la fuerza laboral que las empresas tenían en 1986, lo que no resulta sorprendente a la luz de las dificultades económicas que la mayoría de las empresas han sufrido en general y de la caída del mercado en particular. Efectivamente, siete de las nueve empresas analizadas aquí buscaban reducir su fuerza laboral con la relocalización. Las otras dos, consideradas entre las más pequeñas, planeaban mantener los mismos niveles de empleo. Tampoco sorprende que estas reducciones planeadas en la oferta de trabajo afectarían sobre todo al extremo inferior de la estructura laboral y que la participación femenina se vería particularmente envuelta en tales reducciones. La mayoría de éstas también se deben a muy pocas empresas.

En lo concerniente a las transferencias locales en planeación, se consideran incrementos extremadamente menores de empleo como resultado. Las transferencias en cuestión involucrarían en conjunto un incremento de solamente 43 empleos (o 3.9%)

—3 empleos (o menos del 1%) en Morelia frente a 40 empleos (o 4%) en Aguascalientes— sobre la fuerza laboral (1 339 empleos) existentes en 1986. Como ocurre en el caso de las transferencias locales ya establecidas en los parques, aun estos pocos empleos adicionales se deberían solamente a unas cuantas empresas. De hecho, sólo seis planeaban incrementar sus cuadros con la relocalización. Este movimiento, entonces, no representaría ningún cambio en el empleo para el 80% de las empresas.

Por lo que se refiere a las nuevas compañías no locales, desde que éstas se establecieron en los parques se dio un modesto incremento de 56 empleos o 13% en Morelia (de 434 a 490) y uno más sustancial de 495 empleos o 35% para Aguascalientes (de 1 415 a 1 910). Sin embargo, sólo unas cuantas compañías medianas y grandes generan el grueso de los puestos de trabajo, mientras que las pequeñas, que representa el mayor número de establecimientos, proporcionan un número mucho más reducido de empleos. Más específicamente, dos empresas en Morelia absorbían cerca de 93% del empleo total al momento del establecimiento y 86% para 1986. En el caso de Aguascalientes solamente dos representaron 81% y 83%, respectivamente.

El número de empresas nuevas no locales por establecerse en los dos casos de estudio es pequeño. La muestra contiene solamente dos empresas interesadas en Morelia y otras tres que planeaban iniciar producción en Aguascalientes. Aparte de una gran firma farmacéutica con intenciones de establecerse en Morelia, todas las demás son pequeñas. Así, a diferencia del caso de las nuevas empresas ya establecidas, la mayor parte del empleo lo generaban unidades pequeñas. En relación con nuevas empresas locales, solamente en Aguascalientes ha habido un significativo incremento de empleo desde que aquéllas se establecieron en los parques. Los datos de la muestra aquí considerada también indican que en Morelia las empresas locales son más pequeñas que su contraparte Aguascalientes. Las seis empresas de Morelia albergaban en conjunto 83 empleos frente a los 1 148 de las diez de Aguascalientes. La ganancia total de estas últimas desde su establecimiento hasta 1986 (312 empleos) representa un incremento de 27%, mientras que en el primer caso se sufrió incluso una reducción de 7% (o 6 empleos). Estas cifras muestran la presencia de empresas pequeñas en Morelia y de mayor tamaño en Aguascalientes.

CUADRO 9.1

**Morelia y Aguascalientes: empleo global creado por todas las empresas
(Número de empleos)**

<i>Empresas</i>	<i>Empresas no locales</i>			<i>Empresas locales</i>		
	<i>Morelia</i>	<i>Aguascalientes</i>	<i>Total</i>	<i>Morelia</i>	<i>Aguascalientes</i>	<i>Total</i>
<i>a) Empresas en operación</i>						
<i>i) Relocalizaciones</i>						
Previamente a la relocalización	28	258	286	247	464	711
Una vez relocalizadas	72	288	360	274	503	777
En 1986	140	291	431	281	879	1 160
Número de empresas en la muestra	3	6	9	10	12	22
<i>ii) Empresas nuevas</i>						
Una vez establecidas	434	1 415	1 849	83	1 148	1 231
En 1986	490	1 910	2 400	77	1 460	1 537
Número de empresas en la muestra	5	13	18	6	10	16
<i>iii) Todas las empresas</i>						
En 1986	630	2 201	2 831	358	2 339	2 697
Número de empresas en la muestra	8	19	27	16	22	38
<i>b) Empresas en construcción y en construcción programada</i>						

<i>i) Relocalizaciones</i>						
En 1986	898	350	1 248	331	1 008	1 339
Una vez relocalizadas	776	300	1 076	334	1 048	1 382
Número de empresas en la muestra	8	1	9	8	20	28
<i>ii) Empresas nuevas</i>						
Una vez establecidas	250	180	430	59	260	319
Número de empresas en la muestra	2	3	5	2	4	6
<i>iii) Todas las empresas</i>	1 026	480	1 506	393	1 308	1 701
Número de empresas en la muestra	10	4	14	10	24	34

Fuente: trabajo de campo.

Las firmas locales en Morelia también son más pequeñas que las de Aguascalientes. Sin embargo, el uso de cifras totales estáticas ocultan que partiendo de una composición similar en tamaño, en Aguascalientes las empresas locales se alejan de las categorías más pequeñas hacia las superiores, mientras que las de Morelia no observan cambios significativos. Esto lleva a la pregunta de por qué en Aguascalientes las firmas locales se expanden. No es fácil encontrar una respuesta, aun cuando puede pensarse que hay gente más industrial, en sectores más dinámicos, y que quizás se cuenta con mayor asistencia pública y privada.

Reclutamiento de fuerza de trabajo local por empresas no locales

La mayoría de los empleos creados por empresas venidas de fuera en los dos casos de estudio se asignan a la fuerza de trabajo local, pero el grado de reclutamiento varía de acuerdo con si las empresas en cuestión son transferencias o nuevas. Estas últimas emplean más trabajadores locales que las primeras. Sin embargo, su proporción de empleo local tiende a permanecer inalterada una vez que se establecen en los parques. Las cifras concernientes a las transferencias de la capital de la nación implican la existencia de un significativo y creciente remplazamiento de fuerza de trabajo de la Ciudad de México con local. Efectivamente, en 1986 las relocalizaciones no locales incrementaron su parte de empleo local de 79 a 84% en relación con su establecimiento en los parques, mientras que las nuevas empresas mantuvieron prácticamente sus mismos niveles de alrededor del 95% (cuadro 9.2). En conjunto, hasta 1986 las no locales ya establecidas reclutaron 93.6% de su personal con fuerza local (frente al 92.3% al tiempo del establecimiento). Desde el punto de vista de algunos gerentes de empresas relocalizadas, varios empleados traídos por ellos desde sus localizaciones anteriores no se pudieron acostumbrar a la vida tranquila de una ciudad provinciana y regresaron.

La contribución de las empresas foráneas a la generación de empleo en las localidades es cuantitativamente más importante al nivel inferior de la estructura de empleo, pero también es significativa para empleo más calificado. El patrón de reclutamiento

CUADRO 9.2

Morelia y Aguascalientes: empresas no locales, reclutamiento de fuerza de trabajo local, por categoría de empleo

Categoría de empleo	Relocalizaciones (N=9)			Empresas nuevas (N=18)			Todas las empresas (N=27)		
	Local			Local			Local		
	Total	N	%	Total	N	%	Total	N	%
a) Al establecerse									
Trabajador	171	154	90.1	1 420	1 418	99.9	1 591	1 574	98.9
Administrativo	111	87	78.4	149	144	96.6	260	231	88.8
Técnico	23	16	69.6	141	127	90.1	164	143	87.2
Profesional	35	25	71.4	107	63	58.9	142	88	62.0
Gerencial	20	2	10.0	32	3	9.4	52	5	9.6
Total	360	284	78.9	1 849	1 755	94.9	2 209	2 039	92.3
b) En 1986									
Trabajador	230	221	96.1	1 870	1 870	100.0	2 100	2 091	99.6
Administrativo	116	93	80.2	181	178	98.3	297	271	91.2
Técnico	25	18	72.0	178	166	93.3	203	184	90.6
Profesional	38	27	71.1	138	68	49.3	176	95	54.0
Gerencial	22	4	18.2	33	5	15.2	55	9	16.4
Total	431	363	84.2	2 400	2 287	95.3	2 831	2 650	93.6

Fuente: trabajo de campo.

local a través de las diferentes categorías permanece casi sin cambios desde que las empresas se establecieron, aun cuando se presentan pequeños incrementos de personal. En 1986 aparte de las posiciones gerenciales y profesionales la mayoría de los puestos los ocupa gente de la localidad: 2 091 o poco menos del 100% de los trabajadores manuales (antes 99%); 271 (o 91%) del personal administrativo (antes 89%); 184 (o 91%) de técnicos (antes 87%); 95 (o 54%) de profesionales (62% antes); y 9 (o 16%) de ejecutivos (antes 9.6 por ciento).

Otra manera de analizar este patrón de reclutamiento de mano de obra local se expresa con las siguientes cifras. Cerca del 88% del reclutamiento local total se ocupa en tareas manuales no ca-

lificadas y administrativas. Aquellas en posiciones técnicas representan alrededor de 7% de todo el reclutamiento local —la proporción de profesionales contratados localmente—; sin embargo, contabilizan menos de 4% del reclutamiento local total. Las 9 personas al máximo nivel gerencial suman 0.3% de este total. Como se mencionó en el caso del empleo total, las nuevas empresas emplean más personal local en las diferentes categorías calificadas que las transferencias. Datos no mencionados muestran que el empleo generado por empresas de fuera de Aguascalientes para la fuerza local es más calificado que el creado en Morelia.

En los dos casos de estudio las empresas nuevas involucran un patrón de reclutamiento más amplio que las relocalizaciones: sus empleados provienen de otra región, de Guadalajara, Monterrey y del extranjero. Este patrón únicamente sigue el origen espacial de las empresas. De hecho, sólo poco menos del 5% de la fuerza laboral existente en 1986 no pertenece a la localidad.

En relación con las empresas con intenciones de relocalizarse o establecer plantas en los dos parques industriales, su patrón de reclutamiento es sorprendentemente parecido al de aquellas en operación. Cerca de 83% (u 897) de los empleos a generarse por las transferencias se contratarían localmente, y también lo serían 93% o 398 puestos de la plantilla laboral de las nuevas empresas. Globalmente, las compañías no locales emplearían 86% de su fuerza laboral con lugareños. Como podría esperarse por la discusión anterior, el reclutamiento local de empresas en construcción y en construcción programada sería más alto en las categorías menos calificadas.

Efectivamente, datos no mostrados señalan que estos tipos de empresas crearían menos trabajos calificados que las que ya están operando. Las primeras mencionaron que contratarían localmente cerca del 94% (o 1 101 puestos) de las posiciones manuales no calificadas, y 89% (o 90 puestos) de su personal administrativo. También tenían pensado satisfacer localmente 71% (o 85 empleos) de sus necesidades de cuerpo técnico y 27% (o 19 empleos) del cuerpo profesional. Ningún empleado local ocuparía una posición de máximo nivel. Por otra parte, 92% del reclutamiento local total se destinaría a trabajadores manuales sin calificación y a personal administrativo; las posiciones técnicas por contratarse localmente sólo representan 7% de toda la fuerza

de trabajo local, con los puestos profesionales de origen local sumando el faltante 1 por ciento.

El patrón espacial de reclutamiento de las nuevas empresas por establecerse involucran tres niveles: local, Ciudad de México y extranjero. Como ya se demostró en las empresas en operación, los datos para aquellas en planeación muestran que las de nueva creación proporcionarían más empleo local que las transferencias. Alrededor del 91% del empleo total se contrataría en Morelia y 94% en Aguascalientes. En el primer caso 6% (o 14 puestos) de su plantilla se contrataría en la Ciudad de México, comparado con el 3% (o 5 puestos) en el segundo caso, contratándose el otro 3% en el extranjero.

EMPLEO CUALITATIVO

La siguiente sección considera con mayor detalle el tipo de empleo que se genera en cada parque industrial. El análisis agrupa aspectos más cualitativos del empleo asociado con empresas locales y no locales. Los propósitos de esta discusión son dos. Por una parte, se tiene interés en conocer más sobre los empleos creados por empresas no pertenecientes a la localidad. Por otra parte, esta discusión permitiría saber si tales empleos son cualitativamente diferentes de los creados por compañías locales.

Se consideran seis asuntos principales. El primero se refiere a los aspectos de destreza y el segundo a los sueldos pagados al grueso de la fuerza laboral (dadas las dificultades para obtener datos para las categorías más altas de empleo). El tercer asunto tiene que ver con las calificaciones de los trabajadores que requieren las empresas. Relacionados con este aspecto, el cuarto y quinto asuntos consideran (en este orden) cómo se percibe cualquier insuficiencia de fuerza laboral calificada y, más específicamente, qué se hace al respecto, es decir qué entrenamiento se da. Qué piensan los empresarios de las relaciones laborales constituye el último aspecto. Los datos para el primer asunto se presentan en el cuadro 9.3 y para los otros cinco en el 9.4.

CUADRO 9.3

Morelia y Aguascalientes: empleo de empresas locales y no locales, por categoría de empleo y por sexo, 1986 (Consideradas todas las empresas)

<i>Empresas</i>	<i>Empleo global</i>		<i>Empleo femenino</i>		
	<i>Empleos</i>	<i>%</i>	<i>Empleos</i>	<i>% categoría</i>	<i>% femenino</i>
<i>a) Locales</i>					
Trabajador	3 443	78.3	1 332	38.7	81.8
Administrativo	359	8.2	234	90.3	14.4
Técnico	266	6.0	42	15.8	2.6
Profesional	217	4.9	17	7.8	1.0
Gerencial	113	2.6	3	2.7	0.2
Total	4 398	100.0	1 628	37.0	100.0
<i>b) No locales</i>					
Trabajador	3 274	75.5	782	23.9	68.8
Administrativo	398	9.2	243	61.0	21.4
Técnico	322	7.4	68	21.1	6.0
Profesional	247	5.7	39	15.8	3.4
Gerencial	96	2.2	5	5.2	0.4
Total	4 337	100.0	1 137	26.6	100.0

Fuente: trabajo de campo.

Nivel de destreza

Aun cuando las empresas no locales (y solamente en Morelia) parecen ligeramente proporcionar empleos más calificados, no se encuentran diferencias significativas entre el empleo creado por las compañías de la localidad y las de fuera de ella. Lo que resulta más claro es que la mayoría de los empleos en los dos casos de estudio pertenecen a posiciones no calificadas. Aproximadamente 87% y 85% de todo el empleo de empresas locales y no locales, respectivamente, pertenecen a las dos categorías más bajas. En lo que se refiere a los trabajos de mayor calificación, no hay mayores diferencias entre empresas locales y no locales.

Estas últimas emplean sólo ligeramente más técnicas (7.4% frente a 6%) y profesionales (5.7% frente a 4.9%), mientras que las locales también emplean ligeramente más gerentes (2.6% frente a 2.2 por ciento).

El empleo femenino es cuantitativamente más importante para las empresas locales (1 628 empleos o 37% del total) que para las de fuera (1 137 empleos o 26%), y es más significativo en Aguascalientes. Sin embargo, es predominantemente poco calificado, situación que se observa más en las empresas locales y es más marcada en Morelia. La contribución femenina al empleo total es más alta en el personal administrativo. Efectivamente, 90% y 60% de todas estas posiciones en las empresas locales y no locales las ocupan mujeres. Además de su alta proporción en la categoría administrativa, también tienen una importante participación en los trabajos manuales (39% y 24% respectivamente). Mujeres en puestos gerenciales sólo se encuentran en una minoría de empresas no locales, donde son propietarias o familiares de éstas. Casi toda la fuerza de trabajo femenina reclutada por empresas de fuera es de carácter local.

Así pues, la mayoría de los empleos femeninos se concentran en las dos categorías más bajas. Es el caso del 96% del empleo relacionado con las empresas locales y del 90% del generado por su contraparte no local. Las mujeres profesionales que trabajan en empresas locales suman aproximadamente 8% de todos los empleados en esta categoría, pero menos del 1% de toda la fuerza de trabajo femenina. Por otra parte, las tres y cinco mujeres que desarrollan tareas gerenciales representan solamente 0.2% y 0.4% de todo el personal femenino de las empresas de dentro y de fuera de la localidad, respectivamente.

Salarios

A pesar de que hay algunas diferencias entre cada caso de estudio y entre empresas de dentro y de fuera de la localidad, parece haber un patrón común en lo concerniente a los salarios. La gran mayoría de las empresas pagan o pagarían los mínimos o un poco más. Esto es válido tanto para empresas locales como no locales, si bien estas últimas tienden a ofrecer sueldos más altos, particularmente en el caso de Aguascalientes.

CUADRO 9.4

Morelia y Aguascalientes: empleo cualitativo generado por empresas locales y no locales, 1986
(Número de respuestas)

<i>Aspectos cualitativos</i>	<i>Morelia</i>		<i>Aguascalientes</i>		<i>Total</i>	
	<i>Locales</i>	<i>No locales</i>	<i>Locales</i>	<i>No locales</i>	<i>Locales</i>	<i>No locales</i>
<i>Salarios</i>						
Menores que los mínimos	2	0	0	0	2	0
Mínimos	16	6	40	15	56	21
Ligeramente superiores	3	12	4	2	7	14
Significativamente mayores	3	2	4	5	7	7
Sustancialmente mayores	0	0	1	3	1	3
<i>Calificaciones requeridas</i>						
<i>Trabajadores</i>						
• Ninguna	17	6	27	5	44	11
• Experiencia previa	3	1	5	6	8	7
• Escuela primaria	1	2	16	14	17	16
• Escuela secundaria	0	2	0	0	0	2
Personal calificado de acuerdo con el trabajo y experiencia	3	9	1	0	4	9
<i>Cantidad y calidad de la fuerza laboral</i>						
Entrenada desde cero	2	3	1	1	3	4

Traída de otras partes	7	1	0	3	7	4
Todavía enfrentando carencias	10	14	4	7	14	21
Apropiada	5	2	44	14	49	16

Entrenamiento proporcionado

Ninguno	7	0	2	0	9	0
En el sitio, de acuerdo con las necesidades de las empresas	10	7	19	5	29	12
Mínimo requerido por la ley	2	4	20	7	22	11
Mínimo y en el sitio	1	7	2	3	3	10
Superior al mínimo	4	2	6	10	10	12

Relaciones laborales

Malas	0	0	0	0	0	0
Regulares	4	1	1	0	5	1
Buenas	20	18	24	10	44	28
Muy buenas	0	1	14	8	14	9
Excelentes	0	0	10	7	10	7
Número de empresas en la muestra	24	20	49	25	73	45

Fuente: trabajo de campo.

Muy pocas fábricas pagan salarios inferiores a los mínimos legales (dos locales) o sustancialmente superiores a éstos (una empresa local y tres de fuera). Cerca de 77% de las 73 empresas locales y 47% de las 45 de fuera cumplen las regulaciones establecidas. Aproximadamente 86% de todas las empresas locales y 78% de las foráneas pagan salarios iguales o ligeramente superiores al mínimo. Solamente siete locales (o 9.6% del total) y el mismo número de foráneas (o 25.6%) pagan más que los mínimos. Los datos parecen sugerir que las compañías provenientes de fuera de la localidad ofrecen salarios más altos que las locales (pero esto aparece más marcado en Aguascalientes). Pero en general, no se dan mayores diferencias entre las empresas de los dos casos de estudio ni entre las locales y no locales.

Finalmente, podría esperarse que el nivel de salarios se relacionara con el tamaño de la empresa. A pesar de que en gran medida esto parece ser lo que ocurre, es interesante que en muchos casos los sueldos pagados dependen más de la actitud personal del dueño del establecimiento. En Morelia, por ejemplo, una micro y dos pequeñas empresas pagan salarios relativamente buenos. Los propietarios consideran que es una responsabilidad moral mantener a sus empleados tan contentos como sea posible, y se preocupan por su bienestar general. En contraste, cinco de las ocho grandes empresas locales de Aguascalientes, cuyos dueños son extremadamente adinerados, pagan salarios mínimos. Al final, sin embargo, la tendencia de las empresas de fuera a pagar salarios más altos que las locales también se refleja según los diferentes tamaños de empresas.

Cantidad y calidad de la fuerza laboral

En lo concerniente a las percepciones de la fuerza laboral no parece haber diferencias significativas entre las empresas locales y no locales. Éstas se dan entre los casos de estudio, dado que las de Aguascalientes manifiestan estar más contentas con las habilidades de su fuerza de trabajo que sus homólogas de Morelia.

Varias empresas sintieron que hubo o habrá deficiencias de mano de obra calificada. Más precisamente, 14 de las 73 locales (o 19%) mencionaron que aún había problemas para encontrar empleados calificados, punto de vista que compartieron 21 de

las 45 empresas foráneas (o 47%). Por otra parte, 49 empresas locales (o 67%) y 16 de fuera (o 36%) señalaron estar contentas con la calidad de su fuerza de trabajo que la mayoría de ellas encontraron en Aguascalientes.

Aparte de las consideraciones generales anteriores, los empresarios proporcionaron otras consideraciones sobre sus recursos humanos que es importante analizar. Primero, algunas de las compañías más grandes opinan que se padecen insuficiencias de personal local calificado para tareas profesionales y gerenciales. Además, varias empresas no locales del subsector metalmeccánico consideraron que la productividad de la fuerza de trabajo es muy baja. Segundo, algunos de los empleados que se relocizaron con empresas de la Ciudad de México no pudieron aguantar la tranquilidad de vida de una ciudad provinciana y, en consecuencia, regresaron a la capital. Tercero, un gran número de empresas han encontrado dificultades específicas con trabajadores rurales. Se informó que la gente del campo no se adapta fácilmente al trabajo industrial, ya que a menudo dejan los empleos durante la época de cosechas o migran a los Estados Unidos. Además, se considera que es más difícil entrenar a estos trabajadores. Sin embargo, también se dan posiciones opuestas ya que para muchos la mano de obra rural es muy disciplinada, trabajadora y tan productiva como la urbana. Cuarto, en general se considera a la fuerza de trabajo femenina como más eficiente.

Finalmente, se externó que aun cuando las empresas están contentas con sus trabajadores, la mayoría de ellos carecen de motivación. Es el sentir de algunas empresas, es difícil ayudarlos a que se ayuden a ellos mismos, particularmente en el caso de quienes ocupan los puestos menos calificados. Como dijera un industrial:

...Realmente quiero ayudar a mis trabajadores, apoyarlos para que realicen su propio potencial, estimularlos a que produzcan más por su propio beneficio (ya que mientras más producen más ganan). Quiero que realmente mejoren sus posibilidades en la vida, que estudien (desde la primaria hasta la universidad si así lo desean). Quisiera que entendieran que hay mucho más que duras horas de trabajo cada día. Quisiera que mejoraran las oportunidades de éxito para sus hijos. Desafortunadamente, esto ha sido muy difícil. No sé por qué. A menudo tengo encuentros personales con cada uno

de mis empleados y con frecuencia quedo desolado por los resultados. Resulta frustrante que la mayoría de la gente ni siquiera ha pensado cuáles son sus aspiraciones en la vida (entrevista personal).

Entrenamiento

El entrenamiento dado (o por dar) a los empleados varía tanto entre empresas locales y no locales como entre los casos en estudio. El que proporcionan las de fuera de la localidad parece mejor que el de las de dentro. Cerca de 12% o nueve empresas locales no brindan ninguna capacitación, mientras que las foráneas no caen en esta categoría. La proporción de empresas locales que solamente ofrecen capacitación *in situ* es más grande que la de no locales (40% frente a un 27%, respectivamente). Además, 34% o 25 de las primeras cumplen (o cumplirían) con las regulaciones oficiales en la materia, comparado con 47% o 21 empresas de fuera. Una proporción más elevada de estas últimas (27%) ofrecen entrenamiento superior al mínimo legal, opuesto al 14% de las empresas locales. Así, menos de la mitad de estas empresas proporcionan entrenamiento similar o superior al mínimo, comparado con poco menos de tres cuartos de las no locales.

La mayoría de las empresas siguen cursos de acción muy bien definidos (de hecho la mayoría sólo toman uno). Únicamente firmas en construcción y en construcción programada (58% en Morelia y 33% en Aguascalientes) proporcionarán esquemas *in situ* además de los mínimos requeridos por la legislación. Un gran número de compañías en los dos casos de estudio ni siquiera proporcionan el nivel mínimo exigido por la ley y algunas no proporcionan ningún tipo de entrenamiento, aun cuando esto último es más válido en el caso de empresas locales. En su lugar, empresas locales y no locales por igual comparten la tendencia a capacitar a su fuerza de trabajo *in situ* pero solamente en tareas que les son útiles. Las compañías pequeñas parecen brindar menos entrenamiento que las grandes.

Relaciones laborales

El último asunto relacionado con la calidad del empleo es el de las relaciones laborales. Éste presenta la película más simple de todos los aspectos considerados aquí. Los principales hallazgos parecen ser muy directos y ampliamente consistentes con los del capítulo 8, que subraya las relativamente buenas y excelentes relaciones laborales prevalecientes en Morelia y Aguascalientes. El grueso de las empresas de Morelia consideran que son buenas (citado principalmente por empresas locales) o regulares (mencionado sobre todo por empresas no locales), mientras que todas las empresas (excepto una) de Aguascalientes jerarquizan a las relaciones laborales en un rango que varía de “buenas” a “excelentes”. Al final, parece no haber mayores diferencias entre empresas locales y no locales en cada caso de estudio. Aun cuando las relaciones laborales tanto en Morelia como en Aguascalientes son más que satisfactorias, las diferencias observadas básicamente subrayan la diferente calidad de la fuerza laboral existente en los dos lugares.

EMPLEO DEBIDO A PARQUES INDUSTRIALES

La sección anterior centró el interés principalmente en el empleo en general. Se encontró que la mayoría de las empresas relocalizadas de la Ciudad de México dejan tras de sí a su fuerza de trabajo no calificada, a la cual remplazan con mano de obra local. Las empresas foráneas nuevas reclutan localmente casi la totalidad de su personal, del cual sólo una minoría son puestos de mayor nivel. Como se mencionó en la nota introductoria al capítulo, también concierne a la investigación la contribución de las empresas de la localidad a la creación de empleo. Con frecuencia se ha considerado que esta contribución es insignificante. Resulta importante, pues, probar tal suposición, particularmente a la luz del elevado número de empresas locales encontrado en el estudio nacional, como se vio en el capítulo 6. Otra razón para analizar las empresas locales es que hay pocos trabajos sobre parques industriales en general. Se destaca aquí el empleo

que es el resultado directo de la presencia de los parques industriales.

En la sección anterior también se evidenció que las empresas locales que se relocalizan a los parques lo hacen con parte de sus empleados. En otras palabras, un número considerable de los que se encuentran en los parques ya trabajaban para las empresas en cuestión antes de que se relocalizaran, como es el caso del grueso del empleo a generar por las relocalizaciones en planeación.

Sin embargo, todavía no se conoce la escala del empleo que es el resultado exclusivo de los parques industriales. Ello se aborda en esta sección. En otras palabras, se intenta estimar cuántos empleos se habrían generado sin los parques. Al hacerlo, la sección aborda uno de los puntos fundamentales, necesarios para contestar la pregunta evaluativa formulada al principio de la investigación: ¿qué habría pasado en la ausencia del programa?

Como se mencionó en el capítulo 3, se preguntó a los empresarios qué acción localizacional alternativa habrían seguido ante la ausencia del parque industrial. Las respuestas permitieron estimar el número de empleos directamente asociados con cada uno de los parques. Se asignó un valor de 1 a las respuestas que indicaban que la disponibilidad del parque fue de la máxima importancia, de tal manera que en su ausencia el proyecto en cuestión se habría cancelado. Por otra parte, se dio un valor de 0 a las respuestas que señalaron que los parques no habían tenido ninguna importancia. Como se mencionó, se encuentran valores entre estos dos extremos, dependiendo de qué acciones localizacionales alternativas se hubieran tomado.

Como se muestra más adelante, y contrariamente a lo que podría esperarse (es decir, algunas dificultades para interpretar las respuestas, y trasladarlas en estimación de empleo), las respuestas parecieron ser definitivas en lo concerniente a la importancia de los parques (como se mencionó en el capítulo 8). La mayoría de los empresarios involucraron respuestas de “no importante” (en la mayoría de los casos) o de “fundamental importancia” (en la minoría). Algunas otras respuestas asignaron alguna importancia a los parques industriales y se les dio un valor de 0.25; mucho menos respuestas tuvieron valores de 0.5 y 0.75, de acuerdo con la importancia percibida.

Dos aspectos necesitan clarificarse conceptualmente. El primero concierne al empleo “adicional” (o “nuevo”) generado por

las empresas relocalizadas en Morelia y Aguascalientes, independientemente de si se debe o no a los parques industriales. Más específicamente, es necesario diferenciar el empleo "extra" desde el punto de vista de la ciudad que lo recibe (es decir, aquella donde se localizan los parques o a la que se dirigen las empresas relocalizadas), pero que no es necesariamente el mismo desde el punto de vista de la ciudad donde se origina (como las ciudades de México, Guadalajara, Monterrey, etcétera).

En otras palabras, las empresas no locales pueden, como ciertamente lo hacen, crear empleos que beneficiarán a los habitantes de los lugares donde se relocalizan, pero estos empleos no necesariamente representan una ganancia o son nuevos desde un punto de vista nacional. En este caso, la fuerza de trabajo de la Ciudad de México, por ejemplo, solamente es sustituida por recursos humanos locales. La sección anterior sobre empleo global muestra que éste es de hecho el caso y, en consecuencia, se analiza otra vez aquí.

La primera parte de esta sección concierne a la generación de empleo en las áreas de destino de las inversiones no locales. Los empleos ocupados por residentes pueden no ser completamente nuevos, sino que sólo remplazan a otros ya existentes. No obstante, la mayoría de estos empleos pueden ser adicionales para la economía local. Se tiene también que considerar que varias empresas foráneas tienden a "piratear" a los mejores trabajadores, por lo que algunos empleos extra quizá ni siquiera sean adicionales a la reserva local de empleo. Sin embargo, en aras de la claridad, este fenómeno no se documenta más aquí, pero se le dará atención al final del capítulo y en las conclusiones.

Esto conduce al segundo aspecto que necesita clarificarse desde el principio. La investigación se centró en el nuevo empleo neto para la localidad, con referencia a 1986. Se intentó estimar cuántos de los empleos existentes en los parques en ese año en particular se deben a los parques industriales. Esto asume, sin embargo, que los incrementos (o decrementos) en el empleo observados después que las empresas se han relocalizado o establecido también se deben a la provisión de los parques. Tiene que notarse que esto no necesariamente es conceptualmente correcto ya que algunos incrementos (o decrementos) habrían ocurrido donde quiera que las empresas se hubieran establecido. Por supuesto, como señalan con frecuencia los empresarios, que los par-

ques proporcionen más espacio y mejores condiciones de trabajo implica la existencia de expansiones que de otra manera no habrían ocurrido; ello sin considerar los incrementos de productividad que sin lugar a dudas han ocurrido. Sin embargo, resulta difícil separar esto y arribar a conclusiones con sentido y precisas. Es importante, no obstante, que este punto —así como el concerniente a la “adicionalidad” del empleo— se tenga presente.

Las respuestas a la pregunta ¿qué habría hecho en la ausencia del parques industrial? tienen valores diferentes: de cero para 15 de las 41 empresas no locales y para 13 de las 73 empresas locales (ver cuadro 9.5 que agrupa a las empresas ya establecidas y en planeación). Sin embargo, la presencia de los parques fue definitiva para la localización de un pequeño número de empresas. En efecto, solamente 5 no locales y 2 locales citaron al parque industrial como vital (dándose un valor de 1). Tuvo una importancia localizacional significativa solamente para una empresa local (dándose un valor de 0.75), con solo otra empresa local y 2 no locales, expresando que los parques habían tenido una importancia significativa en la decisión de establecerse (dándose un valor de 0.5). Finalmente, para 8 empresas no locales y 9 locales los parques tuvieron poco peso en su decisión (dándose un valor de 0.25).

Una vez examinados los valores de los pesos relativos a la pregunta evaluativa, en seguida se aborda la contribución de los parques industriales a la creación de empleo local. Las 27 empresas foráneas ya en operación tenían en conjunto una fuerza laboral de 2 831 personas. Sin embargo, el hecho de que antes del desplazamiento las empresas relocalizadas ocupaban 286 personas implica que el número real de nuevos empleos creados es de 2 545, cifras que ya toman en cuenta la sustitución de fuerza laboral de la Ciudad de México. Después de que el procesamiento de pesos ha sido instrumentado, se estima que el número de empleos que se deben a los parques y que son adicionales tanto a la economía en su conjunto como a los dos casos de estudio es 577. Esta última cifra representa aproximadamente 20% de todos los puestos de trabajo que tenían las empresas en 1986. Estas cifras se estimaron en el contexto de la sustitución de empleos involucrada, pero en términos estrictos, como ya se indicó, el empleo local debido a los parques industriales es más alto. El cuadro muestra, después de utilizar el sistema de pesos,

CUADRO 9.5

**Morelia y Aguascalientes: empleo debido a parques industriales, 1986
(Todas las empresas)**

<i>Pesos y tipos de empresas</i>	<i>Empresas</i>	<i>Empleo global</i>	<i>Empleo neto</i>	<i>Empleo debido a parques</i>	
				<i>Neto a la economía</i>	<i>Neto a la ciudad</i>
a) Empresas en operación					
<i>i) No locales</i>					
1.00	5	184	146	146	184
0.50	1	32	32	16	16
0.25	5	1 704	1 659	445	426
0.00	15	911	708	0	0
	27	2 831	2 545	577	626
<i>ii) Locales</i>					
0.75	1	40	40	30	30
0.50	1	45	17	9	9
0.25	7	860	788	197	197
0.00	29	1 752	1 141	0	0
	38	2 697	1 986	236	236
b) Empresas en construcción y en construcción programada					
<i>i) No locales</i>					
0.50	1	100	100	50	50
0.25	3	266	250	63	67
0.00	10	1 140	-92	0	0
	14	1 506	258	113	117
<i>ii) Locales</i>					
1.00	2	11	9	9	9
0.25	2	180	180	45	45
0.00	31	1 550	213	0	0
	35	1 741	402	54	54

Fuente: trabajo de campo.

que 626 o 22% de todos los empleos son el resultado directo de los parques.

En lo concerniente a las empresas locales, es interesante notar que la presencia de los parques tuvo alguna influencia en la localización de 9 de las 38 firmas. Y aun cuando en ningún caso su disponibilidad fue fundamental en la localización, no deja de sorprender esta importancia relativa de los parques. Las 38 empresas establecidas ocupaban 2 697 personas en 1986, pero el número real de nuevos empleos es de 1986 (ya que las empresas relocalizadas transfirieron con ellas 711 empleos). Se estima que para ese año 236 plazas de trabajo están directamente vinculadas con los parques. Esto representa 8.8% de los 2 697 empleos existentes entonces.

En lo que se refiere a las empresas en construcción y en construcción programada, se calcula que las externas a la localidad —relocalizadas y nuevas— emplearían 1 506 personas, pero solamente 258 de estos puestos se considerarían nuevos, ya que 1 248 ya estaban registrados en 1986. Se considera que aproximadamente 113 de estos nuevos empleos (o 7.5% de todo el empleo a generarse) no se crearía sin los parques, y que 117 (o 7.8%) representarían una pérdida para las ciudades de los dos casos de estudio ante la ausencia de los parques industriales.

En cuanto a las firmas locales con intenciones de relocalizarse o establecer nuevas plantas en los parques parecen caer más en línea con lo que teóricamente se esperaría. Los parques parecen tener un papel limitado en la creación de empleo. Las 35 empresas locales tenían prevista una fuerza laboral de 1 741 personas para 1986; 402 de cuyas posiciones serían nuevas ya que 1 339 empleos ya existían. Se estima, sin embargo, que solamente 54 de las 402 plazas (o 13%) serían una pérdida para las ciudades si los parques no se hubieran establecido (asumiendo por supuesto que las relocalizaciones o nuevas inversiones en cuestión tendrían lugar). Estos 54 puestos representan aproximadamente 5% de todo el empleo local programado. Adicionalmente, la importancia localizacional de los parques parece ser mayor para las nuevas inversiones que para las relocalizaciones. En otras palabras, mientras mayor sea el número de nuevas empresas atraídas a estos desarrollos, mayor será la contribución de éstos a la creación de empleo.

Sin embargo, el empleo neto debido a los parques que ya se

ha discutido es menor si se pierden puestos de trabajo como resultado del desplazamiento de mercados de empresas locales. Esto requiere un análisis de mercados, proveedores y competidores. Como se mencionó en el capítulo 3, se les preguntó a los empresarios la localización geográfica de sus mercados y competidores. Esto con el fin de investigar si los empleos creados por los parques no constituye un desplazamiento de los existentes.

La evidencia muestra que este desplazamiento es prácticamente insignificante para empresas externas a las localidades y significativo para las de dentro (cuadro 9.6). Esto indica básicamente que los dos tipos de empresas compiten por diferentes mercados. Además del muy pequeño desplazamiento involucrado con empresas no locales en Aguascalientes, este tipo de firmas mantuvo casi el mismo empleo neto calculado previamente. Se estima que 21.5% de todo el empleo creado por empresas foráneas ya establecidas no se habría generado ante la ausencia de los parques industriales (de 22.1%). Las empresas en construcción y en construcción programada mantuvieron la misma proporción de 7.7%. Como podría esperarse, la contribución neta de las locales al em-

CUADRO 9.6

Morelia y Aguascalientes: empleo neto debido a parques industriales, 1986

Tipo de empresas	Empresas	Total de empleos	Neto a la economía nacional			Neto a la economía local		
			Número	Porcentaje		Número	Porcentaje	
				A	B		A	B
<i>Empresas no locales</i>								
Establecidas	27	2 831	577	16.9	16.3	626	22.1	21.5
Por establecerse	14	1 506	113	7.5	7.5	117	7.7	7.7
<i>Locales</i>								
Establecidas	38	2 697	236	8.8	1.6	236	8.8	1.6
Por establecerse	35	1 741	54	3.1	1.0	54	3.1	1.0

A. No incluye desplazamiento de mercado.

B. Incluye desplazamiento de mercado.

Fuente: trabajo de campo.

pleo local total es extremadamente pequeña. En Morelia y en Aguascalientes alrededor de 1.6% de los 2 697 empleos creados por las firmas locales se habrían perdido si los parques no se hubieran establecido. La importancia del parque industrial en Morelia como futuro generador de empleo local es insignificante, mientras que el de Aguascalientes crearía por sí solo 1.5% del empleo local programado.

Este análisis de mercados, proveedores y competidores también mostró que las plantas de propiedad local presentan los mayores vínculos de insumos y productos con la economía regional, como se ilustra en el cuadro 9.7. Aun cuando esto es válido en los dos casos de estudio, en Morelia las empresas tienen lazos más fuertes con el mercado local para clientes y proveedores (situación que refleja el mayor tamaño de los establecimientos en Aguascalientes). El grueso (alrededor de 50%) del producto de las empresas de Morelia se vende en los mercados locales y regionales —el otro 20% se distribuye en el resto de la nación— mientras que las de Aguascalientes venden 47% y 12% de su producción en los mercados nacional e internacional, respectivamente. En lo que se refiere a las empresas locales en construcción y en construcción programada, su producto se relaciona principalmente con mercados locales (51% en Morelia y 56% en Aguascalientes) y regionales (13% y 18%, respectivamente). También destinan una gran parte de su producción al mercado nacional (36% y 26% en el mismo orden).

En Aguascalientes las empresas locales (en particular aquellas ya en operación) descansan más marcadamente en proveedores no locales. En contraste, en Morelia cerca de 70% de los insumos se obtienen en el mercado local y regional, comparado con aproximadamente 30% en el caso de Aguascalientes. Mientras 28% de los insumos de Morelia provienen de fuentes nacionales, la cifra para Aguascalientes es de 70%. En lo referente a empresas en planeación, cerca de 50% de los insumos en los dos casos de estudio son de origen local y regional y la otra mitad proviene de otras partes de México.

En lo tocante a las empresas no locales, a pesar de que algunas presentan vínculos significativos con la economía de Aguascalientes para proveerse de insumos y productos, la mayoría de este tipo de compañías en los dos casos de estudio tienden a producir para los mercados nacionales y regionales y a adquirir

CUADRO 9.7

Morelia y Aguascalientes: distribución geográfica de mercados y proveedores, 1986
(Porcentaje de la localización geográfica de los mercados y proveedores de las empresas)

<i>Empresas</i>	<i>Morelia</i>					<i>Aguascalientes</i>				
	<i>Locales</i>	<i>Regional</i>	<i>Otras partes</i>	<i>Extranjero</i>	<i>Total</i>	<i>Local</i>	<i>Regional</i>	<i>Otras partes</i>	<i>Extranjero</i>	<i>Total</i>
<i>Mercados</i>										
<i>Establecidas</i>										
Locales	39.9	40.4	19.7	0.0	100	27.1	14.2	46.8	11.8	100
No locales	11.9	22.3	63.4	2.5	100	22.8	2.1	74.1	1.0	100
<i>Por establecerse</i>										
Locales	50.8	12.8	35.9	0.6	100	56.0	18.1	26.0	0.0	100
No locales	0.8	0.5	94.9	3.8	100	0.0	15.0	85.0	0.0	100
<i>Proveedores</i>										
<i>Establecidas</i>										
Locales	40.3	30.0	28.1	1.6	100	22.5	7.1	70.3	0.0	100
No locales	0.2	5.0	80.4	14.4	100	19.7	8.5	62.4	9.3	100
<i>Por establecerse</i>										
Locales	33.9	23.0	43.1	0.0	100	36.0	12.3	51.7	0.0	100
No locales	4.2	2.1	70.4	23.3	100	11.7	0.0	88.3	0.0	100

Fuente: trabajo de campo.

insumos de fuentes nacionales e internacionales. Los mismos porcentajes que indican la existencia de vínculos importantes de las empresas foráneas con la economía local son el resultado de unas cuantas de ellas. Esto es particularmente válido en el caso de Morelia, donde sólo una o dos empresas tienen lazos con la economía local y regional. Congruente con la discusión de factores localizacionales, no es raro encontrar que las pocas empresas que obtienen insumos de Aguascalientes también se localizan ahí debido a consideraciones de materias primas. En general, sin embargo, las empresas de fuera tienden a mantener débiles vínculos con la economía local.

Este punto es también apoyado por la composición sectorial de todas las empresas en los dos casos de estudio (cuadro 9.8). Las plantas locales y no locales de Morelia pertenecen a sectores industriales diferentes. En efecto, sólo dos empresas foráneas, pertenecientes al sector 36 (maquinaria y equipo), contabilizan 67% de los empleos, 89% del espacio industrial y 97% de la inversión debida a empresas no locales en operación. Sin embargo, ninguna local se encuentra en este sector. Por otra parte, aquellos sectores más representativos de empresas locales en Morelia son casi inexistentes entre las de fuera. Aunque todavía válido, este patrón es menos marcado en el caso de empresas en construcción y en construcción programada ya que se tiene cierta coincidencia de los sectores 30 (productos químicos) y 35 (productos metálicos).

Las empresas de Aguascalientes siguen un patrón similar al de Morelia. La única excepción notable se da entre empresas establecidas donde hay firmas locales y no locales pertenecientes al sector 54 (metales básicos). Sectores tradicionalmente representativos de la industria de Aguascalientes como los textiles y el vestido (23 y 24), y los productos metálicos (55) no se encuentran entre las empresas de fuera. Por otra parte, el sector 20 (procesamiento de alimentos) presenta una gran prominencia entre estas últimas, ya que sólo dos firmas generan 36% de todos los empleos, 41% de todo el espacio industrial y 33% de la inversión total de todas las empresas no locales, pero está claramente subrepresentado entre las empresas locales. El cuadro 9.8 muestra que las compañías locales y no locales atienden mercados diferentes. Los datos también refuerzan el punto ya señalado de que no hay integración entre los dos tipos de empresas.

Las cifras anteriores sin embargo, no muestran cómo ha evolucionado el patrón de insumos y productos. El entendimiento de esta evolución es un punto central para este capítulo. La literatura relevante sobre el tema indica que las empresas —locales y no locales por igual— usualmente no cambian sus clientes ni sus fuentes de insumos. Esto es de particular importancia en el caso de las transferencias. Esta investigación muestra que su relocalización a los parques industriales de cada uno de los casos de estudio no da lugar a un cambio en la localización de los mercados y de los proveedores.

La relocalización de empresas de la localidad involucra sólo pequeños cambios en Morelia en este respecto, un pequeño decremento de mercados locales y extranjeros, y más significativos en Aguascalientes, principalmente relacionados con un desplazamiento de mercados locales por regionales. En Morelia las empresas no sufren ningún cambio después de relocalizarse, mientras que las de Aguascalientes incrementan su participación en el mercado nacional (punto que coincide con las empresas de gran escala existentes aquí). En lo concerniente a las nuevas empresas, éstas observan pequeños cambios desde su establecimiento hasta 1986. Las de fuera presentan una penetración notable de los mercados locales y regionales, teniendo Aguascalientes una escala más modesta. Estas ganancias son resultado de relocalizaciones dado que las empresas de nueva creación también acusan muy pequeños cambios desde su establecimiento.

Las firmas tienden todavía menos a cambiar sus proveedores de insumos. Los datos demuestran que éste es particularmente el caso de las empresas no locales. Las que se relocalizaron en Morelia adquirieron solamente 0.7% de sus insumos de la ciudad, comparado con 0% antes del movimiento. Esta proporción permaneció inalterada por algún tiempo después de la relocalización. Por otra parte, las empresas relocalizadas en Aguascalientes compraron sólo cantidades menores de proveedores locales y regionales (1.7% y 18.3%, comparado con 0% y 16.7%, respectivamente). En lo que se refiere a las nuevas empresas, las establecidas en Aguascalientes prácticamente no sufrieron cambios y las de Morelia no registraron ningún movimiento desde su establecimiento.

Las compañías locales presentan una situación similar. Las relocalizadas en Morelia tienen un patrón de proveedores que no

CUADRO 9.8

Morelia y Aguascalientes: datos básicos de empresas locales y no locales por subsector industrial, 1986
(Porcentajes)

	<i>Empresas locales</i>				<i>Empresas no locales</i>			
	<i>Empresas</i>	<i>Empleos</i>	<i>Área (m²)</i>	<i>Inversión¹</i>	<i>Empresas</i>	<i>Empleos</i>	<i>Área (m²)</i>	<i>Inversión¹</i>
a) <i>Morelia</i>	(16)	(358)	(62 246)	(1 634)	(8)	(1 630)	(377 221)	(18 621)
Elaboración de alimentos	25.0	17.0	37.8	40.4	0.0	0.0	0.0	0.0
Calzado y piel	4.5	4.7	8.6	4.4	0.0	0.0	0.0	0.0
Industria maderera	4.5	25.7	8.3	17.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Muebles	18.7	37.1	7.2	16.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Productos químicos	12.5	10.3	17.6	16.5	12.5	4.0	0.6	0.4
Minería y metalurgia	12.5	10.3	16.6	7.3	0.0	0.0	0.0	0.0
Productos metálicos	0.0	0.0	0.0	0.0	12.5	15.9	1.9	1.6
Maquinaria y equipo	0.0	0.0	0.0	0.0	25.0	67.1	89.3	96.7
Transporte	0.0	0.0	0.0	0.0	12.5	2.4	0.6	0.3
Otras manufacturas	12.5	10.3	3.4	9.8	25.0	5.4	3.9	0.9
Act. de apoyo industrial	6.2	12.6	0.5	0.1	12.5	5.2	3.6	0.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
b) <i>Aguascalientes</i>	(22)	(2 339)	(165 004)	(17 046)	(19)	(2 201)	(285 264)	(75 110)
Elaboración de alimentos	4.5	1.5	3.3	1.3	10.5	56.3	40.5	32.7
Elaboración de bebidas	4.5	4.7	8.6	4.4	0.0	0.0	0.0	0.0

Textiles	4.5	25.7	8.3	17.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Prendas de vestir y art. de c.	31.8	38.0	18.1	24.4	0.0	0.0	0.0	0.0
Productos químicos	0.0	0.0	0.0	0.0	5.3	0.4	1.8	0.2
Productos plásticos	9.1	2.0	6.4	2.8	10.5	2.4	3.1	0.6
Minería y metalurgia	0.0	0.0	0.0	0.0	10.5	2.4	3.5	1.1
Metales básicos	9.1	9.7	25.3	17.4	36.8	31.1	37.4	61.4
Productos metálicos	13.6	7.1	9.4	6.8	0.0	0.0	0.0	0.0
Electricidad y electrónica	0.0	0.0	0.0	0.0	5.3	2.7	1.4	0.8
Otras manufacturas	18.2	9.7	14.5	17.0	15.8	3.0	9.4	2.1
Servicios de acomodación	4.5	1.7	6.1	8.9	5.3	1.6	2.9	1.1
Total	100.0							

¹ Millones de pesos.

Fuente: trabajo de campo.

se altera al relocalizarse. Es más, las empresas locales relocalizadas en Aguascalientes de hecho incrementaron su participación de proveedores nacionales a expensas de los locales y los regionales. Después de la relocalización, las firmas de Morelia acusan incrementos muy pequeños en sus compras de proveedores nacionales y extranjeros (2.5% en cada caso) que se ven contrarrestados por un decremento en su proporción de insumos regionales. En cuanto a las empresas relocalizadas en Aguascalientes, se observa un incremento significativo en sus compras a proveedores locales, regionales y nacionales (a expensas de fuentes de insumos extranjeros). Los nuevos establecimientos no acusan cambio significativo alguno desde su establecimiento.

De los hallazgos en las empresas establecidas podría inferirse que no hay razón para suponer que el futuro establecimiento de industrias en los parques podrían modificar significativamente el patrón de insumos y productos observado en el caso de las empresas existentes. Si los resultados anteriores pueden servir de base, las transferencias —las firmas locales y sobre todo las de fuera— mantendrían sus clientes y proveedores una vez que se relocalicen en los parques industriales. Respecto a las nuevas inversiones de fuera, aparte de las directamente interesadas en la explotación de materias primas locales y regionales, se esperaría que compren cantidades extremadamente pequeñas de insumos locales y coloquen sus productos principalmente en el mercado nacional.

El patrón de insumos y productos de todas las reubicaciones (locales y no locales) permanecería prácticamente sin cambio después del traslado a los parques industriales. Efectivamente, aparte de una empresa exógena a Morelia (que una vez relocalizada compró 5% de sus insumos de la ciudad frente a nada en 1986), la relocalización geográfica de los mercados y proveedores se espera que sea prácticamente igual a la existente en 1986. La transferencia de empresas no locales a Morelia y Aguascalientes y la de firmas locales a los parques industriales no induciría ningún cambio en el patrón espacial de insumos y productos. Además, la mayor dependencia de las empresas de nueva creación en Morelia respecto al mercado local refleja lo pequeño de los establecimientos.

Otro punto central de este capítulo es la práctica inexistencia de vínculos entre las empresas en operación en los parques

industriales. Como cabría esperar de la revisión teórica, los lazos formados como resultado del comercio intraparques son prácticamente inexistentes. Son comunes los casos en que las empresas obtienen sus insumos de fuera aunque se cuente con proveedores dentro del parque (como en Morelia, donde una pequeña fábrica de muebles compra madera fuera de la ciudad, cuando el propio parque aloja un aserradero). Varias razones dan cuenta de esta baja compra de insumos locales por parte de empresas de dentro y de fuera de las localidades.

—no se dispone de los insumos en la localidad;

—puede haberlos, pero a precios poco competitivos;

—aun si el precio es razonable, la calidad del producto no lo es;

—cuando la calidad es apropiada, la entrega es poco confiable;

—aun si todas las condiciones anteriores se satisfacen, se tiene la tendencia a no cambiar;

—finalmente, las empresas pueden no conocerse entre sí. Como lo menciona un industrial en Aguascalientes, “nos sorprendió encontrar [en el directorio telefónico] que la empresa que buscábamos estaba aquí, en el parque, pocos minutos a pie de donde nos encontramos” (entrevista personal).

No hay, pues, garantía de que el mero establecimiento de un parque industrial generará automáticamente vínculos entre las empresas ahí establecidas. De hecho la evidencia disponible sugiere que éste no es generalmente el caso.

OTROS EFECTOS EN LA ECONOMÍA LOCAL

Esta investigación concluye que el programa de parques industriales ha tenido una influencia limitada para inducir la descentralización industrial y el desarrollo económico regional. Sin embargo, aun asumiendo que ha sido totalmente ineficaz para descentralizar empresas de las tres ciudades más grandes de México, se reconoce la posible existencia de otros beneficios de largo plazo en la economía local. Ignorarlos podría constituir una injusticia al programa. Primero, como varios empresarios señalaron (véase el capítulo 8), la disponibilidad inmediata de parques industriales facilita la relocalización, expansión o estable-

cimiento de nuevas plantas. Segundo, la existencia de un parque industrial puede mejorar la situación financiera de empresas pequeñas y medianas y tener últimas consecuencias en su crecimiento y supervivencia. Tercero, al crear un exceso de suelo industrial a precios iguales o inferiores a los del mercado, la provisión de un parque industrial ayuda a regular el mercado del suelo. Esto tiene consecuencias para la pronta disponibilidad de terrenos/locales y la sana situación financiera de la industria. Esto es importante porque la participación organizada del sector privado en este rubro es todavía incipiente. Cuarto, un resultado positivo parece haber sido la contribución de los parques a contar con más modernas y eficientes instalaciones y con ello a mejores y más productivos ambientes de trabajo, aun si crean pocos empleos.

Esto a su vez puede afectar el crecimiento y la supervivencia de las empresas, lejos de las condiciones de saturación del centro de las ciudades. Una ganancia relacionada es que un parque industrial contribuye a mejorar la imagen de las áreas urbanas, al liberarlas de plantas industriales generadoras de deseconomías externas. Esto conduce a lo que Fothergill *et al.* (1987) llaman "la cadena de vacantes", es decir, la ocupación de las instalaciones que otras empresas abandonan. Esto difunde los beneficios entre un número más grande de empresas en un área determinada. Así, aunque el programa de parques pudo ser ineficaz para atraer empresas de fuera, pudo, no obstante, haber ayudado a la formación y crecimiento de empresas. Desde esta perspectiva, los parques industriales todavía pueden ayudar a acomodar grandes empresas foráneas, pero debería destacarse su papel para el fortalecimiento del desarrollo económico local (desde "abajo"). Finalmente, se tendría que considerar el empleo indirecto creado por los parques, como el que se requiere durante la construcción de edificaciones e instalaciones.

Hay otros efectos de los parques que hay que considerar, particularmente en el caso de las empresas no locales. Algunos son positivos (más impuestos personales y corporativos) y otros negativos para la economía local (mayor inflación, mayor tráfico y contaminación, piratería de fuerza de trabajo calificada). Sin embargo, incorporar tales efectos requeriría un enfoque comprensivo que escapa a los alcances de este trabajo.

CONCLUSIONES

Este capítulo se dedicó a estimar el impacto económico regional de los parques industriales, principalmente en lo tocante a la creación de empleos. Se encontró que el efecto de empleo neto de las compañías establecidas en los parques industriales es menor que las expectativas oficiales. El empleo concerniente a las empresas relocizadas a ambos casos de estudio incluye un número importante de puestos de trabajo que ya existían con anterioridad al establecimiento de las firmas en los parques industriales. Las plazas adicionales originadas por las relocalizaciones representan un incremento menor de la fuerza de trabajo existente antes de la transferencia, y de todos modos se deben a una cuantas firmas. Además, algunas empresas han aprovechado el movimiento para de hecho reestructurar (es decir, reducir) su fuerza de trabajo, cambios que afectan de mayor manera a la parte baja de la estructura de empleo. El análisis tanto de las empresas ya establecidas como el de aquellas por hacerlo muestra que no hay razón para pensar que las futuras transferencias traigan un número significativo de empleos adicionales.

El hecho de que la mayoría de las empresas se hayan establecido donde lo hicieron, independientemente de la disponibilidad de un parque industrial (como se encontró en el capítulo 8 y considerado otra vez en éste) implica que el número de empleos atribuible a los parques industriales en los dos casos de estudio es pequeño. Más aún, dado que varias empresas relocizadas no locales involucran en realidad una reducción de su fuerza laboral, el empleo creado es adicional solamente desde el punto de vista de las localidades que las reciben y no para la economía en su conjunto.

Aproximadamente 626 empleos o 22% del total creado por firmas de fuera ya en operación no existirían ante la ausencia de los parques industriales. El papel desempeñado por los parques es menos importante para las empresas con intenciones de establecerse después, 117 puestos o 7.7% del empleo que se generaría sería la contribución exclusiva de los parques industriales. También se encontró que el aporte neto de las empresas locales al empleo mediante parques industriales es extremadamente pequeño. Se estima que solamente 43 empleos o 1.6% del empleo creado por empresas locales se deben a los parques. La pro-

porción de las firmas en construcción y en construcción programada es más pequeña, 17 empleos o 1.7% del total. Resulta interesante que en los dos casos de estudio los parques industriales parecen tener una aportación similar al empleo neto.

El empleo neto no es, sin embargo, el único indicador para medir el impacto de los parques en la economía local. Hay que tomar en cuenta otros aspectos, como salarios, entrenamiento a la fuerza laboral, y otros efectos en la estabilidad del empleo y la economía urbana, principalmente en relación con el mercado del suelo. Los salarios pagados a los empleados son en general el componente más importante del gasto de las empresas. Pero esto no podría tener un gran efecto en la economía local a la luz de los bajos sueldos pagados (al grueso de la fuerza de trabajo). Éstos son tan bajos que no es posible que una familia trabajadora se sostenga con un solo salario. Es solamente mediante la creciente incorporación de más miembros de la familia a actividades productivas que un ingreso mínimo absoluto puede ganarse.

Casi todos los puestos de trabajo generados por empresas de fuera los ocupan empleados locales. Sin embargo, la mayoría del empleo creado por ellas es no calificado, especialmente el relacionado con el trabajo femenino. Las posiciones de mayor responsabilidad se dieron a quienes se relocalizaron con las empresas o fueron reclutados fuera de la localidad. Como cabría esperar, las empresas con intenciones de relocalizarse en los dos casos de estudio también contratarían la mayoría de sus puestos de trabajo en la localidad (aun cuando varias compañías incluso consideraron traer trabajadores manuales y administrativos de fuera), siendo este reclutamiento mayor entre las categorías menos calificadas.

La evidencia muestra que las relocalizaciones incrementan la participación del reclutamiento local en el tiempo, mientras que las nuevas empresas tienden a mantener las mismas proporciones de fuerza de trabajo local. En ambos casos el grueso de la contratación ocurre al establecerse las empresas. Sin embargo, la cantidad y calidad del empleo varía de acuerdo a si las firmas son transferencias o nuevas. Estas últimas crean más y mejores puestos de trabajo.

Una de las conclusiones más importantes es que la mayoría de las empresas no pretenden que su fuerza de trabajo tenga calificaciones formales. En su lugar, se espera que los empleados

tengan la disponibilidad de aprender *in situ* las habilidades necesarias o que ya cuente con ellas. La mayoría del empleo creado no solamente no es calificado; sino que además una gran proporción de empresas no ofrecen ningún entrenamiento ya que mucho del que se ofrece se centra alrededor de los niveles mínimos.

Ante la falta de experiencia, se proporciona capacitación para tareas específicas requeridas por las empresas. Cualquier inversión más allá de este nivel se considera un lujo que no pueden, o no están dispuestas, a pagar. Esta baja superación de las habilidades de la fuerza de trabajo afecta el desarrollo del empresario local. La mayoría de las compañías expresaron estar satisfechas con sus recursos humanos, aun cuando subrayaron la falta de motivación que hay entre sus empleados. Desde un punto de vista de oferta de entrenamiento, la contribución de las empresas no locales al desarrollo económico regional es sumamente limitada.

Por otra parte, la experiencia de Aguascalientes indica que las actitudes personales de los empleados son en varios casos más importantes que las calificaciones formales y la experiencia. Muchas empresas muestran cierta suspicacia por trabajadores "problema" que puedan *contaminar* al resto de la fuerza de trabajo con pláticas sobre sindicalismo y temas afines. En general, las firmas de fuera crean empleo que es sólo ligeramente superior al creado por sus homólogas locales, ya que de hecho no se dan mayores diferencias en la calidad del empleo generado por ambos tipos de empresas.

La evidencia muestra que la contribución —vía vínculos— de las empresas locales es mayor que las de fuera. Éstas compran cantidades muy pequeñas de bienes y servicios en las dos ciudades en estudio. Algunas de las más grandes ni siquiera obtienen papelería en las localidades, por no mencionar otros servicios de negocios de alto nivel. Sin embargo, la elevada dependencia de las empresas locales del mercado donde se ubican (más en el caso de Morelia), aunada al patrón de insumos basado en fuentes no locales, reduce la escala de esta contribución y puede limitar su potencial de crecimiento. Las empresas más pequeñas tienen gran dificultad para establecer patrones de insumos y productos más eficientes y complejos. Por otra parte, para las grandes empresas —locales y no locales— resulta más fácil establecer o mantener clientes y proveedores en lugares más remotos.

Sin embargo, no parece realista culpar a la mera disponibilidad de un parque industrial por su inhabilidad para inducir y/o fortalecer la formación de vínculos. Las empresas —locales y no locales por igual— tienden a no cambiar sus clientes ni sus fuentes de insumos. Esto es de particular importancia ya que la mayoría de las empresas foráneas tienden a vender sus productos, pero también a adquirir sus insumos, fuera de la región. El trabajo de campo reveló que cambiar esto es muy difícil y que se requiere una planeación cuidadosa, previa a la atracción de empresas a los parques industriales. En particular cuando, como se encontró en el análisis de compañías todavía por establecerse, no hay razón para creer que el futuro establecimiento de empresas en los parques traería consigo un patrón de insumos y productos significativamente diferente del correspondiente a las empresas existentes.

Descubrir más precisamente el impacto total, directo e indirecto, del programa de parques industriales es un asunto que requiere investigación adicional. Como se mencionó al discutir la metodología, la investigación tiene toda una serie de limitaciones. Sería presuntuoso asumir que las respuestas de los empresarios a la cuestión evaluativa tuvieran siempre sentido. El mismo procedimiento de pesos puede ser cuestionable. Pero al final, se cree que los resultados son razonables y pueden proporcionar al menos un punto de partida en la búsqueda de enfoques metodológicos más refinados.

Se identificaron otros beneficios para la economía local: las facilidades financieras ofrecidas por localizarse en un parque industrial, la influencia de los parques para regular el mercado del suelo, la instalación de plantas más modernas y eficientes, y su contribución a un arreglo más eficiente del espacio urbano (al liberar de plantas industriales el centro de las ciudades). Se comentó que también pueden haber efectos negativos. Al final, y al margen de si la oferta de parques industriales induce o no a la descentralización industrial, la experiencia de Morelia y Aguascalientes prueba que los parques podrían conceptualizarse mejor como una herramienta para fortalecer el desarrollo económico local, pudiendo ayudar todavía en una estrategia nacional de descentralización industrial.

10. CONCLUSIONES Y ANÁLISIS DE POLÍTICA

Este último capítulo contiene las conclusiones finales de la investigación y ubica los resultados del trabajo empírico en un contexto más amplio. El capítulo se divide en dos partes. En la primera aparecen las conclusiones del trabajo, siguiendo en lo posible la preocupación de la investigación por la descentralización industrial, el desarrollo regional y los parques industriales. La segunda agrupa los principales resultados de los capítulos previos e incorpora material nuevo que se dejó específicamente para esta sección. Se arguye que los limitados logros del programa son poco sorprendentes dado el contexto en que se formuló y se puso en marcha.

Esta consideración se basa sobre la literatura teórica disponible, sobre la historia de la política regional en México en general y la de los parques industriales en particular, sobre la distribución misma del gasto público federal, y sobre los elementos institucionales, políticos y técnicos que han afectado el desarrollo del programa. Este enfoque sigue y se beneficia de la discusión sobre técnicas de evaluación en la que se subrayó la importancia de la “evaluación de procesos”.

CONCLUSIONES

Descentralización industrial

El primer propósito de este trabajo era investigar la contribución del programa de parques industriales a la descentralización

industrial de las tres ciudades más grandes de México, con especial acento en la de la Ciudad de México. La hipótesis de trabajo fue que esa contribución era pequeña. La descentralización, de haberla, era una serie de desplazamientos cortos y autónomos y por ende independientes del programa o de cualquier otra política explícita del gobierno. Parece que la investigación confirma esta hipótesis.

Se muestra que la descentralización observada se explica parcialmente por el elevado crecimiento de la industria dentro de la Ciudad de México, por la escasez de tierra y de propiedad industrial, por otras deseconomías de aglomeración, y en menor grado por la presión sobre el mercado laboral. Este último resultado es sorprendente, en particular a la luz de la crisis económica que se acentuara desde 1982. Se había argumentado que la recesión agudizaría los conflictos laborales en la ZMCM y que, como resultado, estos conflictos se desplazarían lejos del punto de producción hacia otras regiones de México (Carr, 1983; Carrillo, 1986). Es un aspecto también señalado por Storper (1984) para el contexto brasileño y por Dunford (1985) y Piori y Sabel (1984) para el caso de países más industrializados. No obstante, esta baja participación de problemas laborales que ejercen influencia en la descentralización de la Ciudad de México también la consideraron Townroe (1983) y Townroe y Hammer (1984) para la descentralización de São Paulo en Brasil.

Sin embargo, la información de México recolectada para esta investigación se refiere principalmente a empresas pequeñas y medianas y no necesariamente puede ser válida para las más grandes. Es muy probable que los problemas (para las empresas) de corte sindical en las grandes compañías de dentro de los alrededores de la Ciudad de México, como los experimentados por la Volkswagen en Puebla, la Renault en Ciudad Sahagún, y la Nissan en Cuernavaca, pudieran acelerar el abandono de la Región Central de la Ciudad de México, debido a las inconvenientes relaciones laborales. El caso del establecimiento de la Nissan en Aguascalientes, donde los conflictos laborales son prácticamente inexistentes, es un ejemplo ilustrativo del papel potencial de estas variables explicatorias, especialmente en el caso de los grandes establecimientos.

Además, los factores arriba mencionados han coincidido, sin lugar a dudas, con la disponibilidad y la mejoría de infraes-

estructura urbana en las ciudades que rodean a la RMCM. Una conclusión importante del capítulo teórico señaló la necesidad de investigar más el papel que desempeña la infraestructura en inducir el desarrollo económico regional. En un estudio relativamente reciente sobre el caso de México se encontró que la infraestructura física no es un factor importante para estimular la inversión de nuevas empresas en las zonas prioritarias (Palacios, 1986). Sin embargo, los resultados del capítulo 8 muestran que la infraestructura urbana y las comunicaciones y el transporte desempeñan un papel importante en la decisión localizacional de las empresas.

Esto implica que la dotación de infraestructura en áreas prioritarias es un componente esencial de una estrategia que persigue tanto la descentralización industrial como el desarrollo regional. La pésima subprovisión de infraestructura económica y social en muchas ciudades que albergan parques industriales no exitosos debería verse dentro de este marco. La atracción ejercida por la calidad de vida de Morelia es otro ejemplo de la importancia de la provisión de infraestructura.

Si el discurso sobre la descentralización industrial fuera congruente con las acciones, solamente los centros situados lejos de la Ciudad de México se deberían haber considerado en una estrategia concebida específicamente para lograr la descentralización industrial. No obstante, las industrias localizadas en los parques industriales de la zona IIIB, la Región Central de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, hasta 1986 recibían aun incentivos fiscales del gobierno con tal de que produjeran bienes prioritarios o que fueran pequeñas industrias.

Sin embargo, tal como se insistió en el capítulo 4, no es claro el criterio para diferenciar a los sectores prioritarios de los que no lo son. Así, algunas empresas pueden solicitar incentivos, aunque se establezcan en las mismas áreas donde una política de descentralización debería haber limitado el desarrollo. Parece, en general, que las compañías claman incentivos sin tomar mucho en consideración los aspectos localizacionales. Si éste es finalmente el caso, es aún más interesante y útil investigar 1) por qué las empresas se establecen en un lugar y no en otro, y 2) si los incentivos no parecen ser importantes, quizás debiera repensarse la estrategia que está detrás de ellos. La evidencia obtenida de sólo dos casos de estudio quizá sea limitada, pero se podrían

enriquecer las lecciones si la escala de la investigación se ampliara a otras ciudades de México.

Los resultados anteriores tienen implicaciones de política más profundas: ¿hasta qué punto es factible y deseable buscar la descentralización de las actividades económicas de la Ciudad de México, cuando hay fuerzas económicas y políticas, como se vio en los capítulos 4 y 5, que apuntan a la centralización?, ¿qué hay sobre los efectos globales que dicha política de descentralización podría tener sobre la economía de la región metropolitana y sus alrededores? En otras palabras, ¿cuál es la escala precisa de la descentralización que se persigue? Es sorprendente la poca atención que se le ha dado a estas cuestiones. Como se argumenta (Iracheta, 1986), no hay respuesta a estos interrogantes porque faltan argumentos sólidos acerca de qué hacer precisa y objetivamente con el asunto de la descentralización.

Hasta ahora, se considera que la descentralización industrial es un instrumento positivo para revertir la concentración espacial. Tal como señalan Townroe y Keen (1984), “todavía hace falta un juicio sobre si la descentralización industrial debe considerarse como una cosa “buena” o “mala”. Aun así, se piensa que el caso de la descentralización todavía es válido, pero no a expensas de aquellos que viven en las áreas metropolitanas. Esto es más conspicuo cuando la evidencia limitada de que se dispone indica que la descentralización industrial no trae consigo automáticamente el desarrollo regional a localidades periféricas (Mercado, 1987), una preocupación que parece confirmarse con la presente investigación.

Se argumenta, pues, que el centro del análisis debería cambiar de la atención ambigua sobre la descentralización industrial *per se* a un enfoque que incluya además la reestructuración económico-espacial de la región metropolitana. Enmarcar las iniciativas de descentralización desde esta perspectiva de región metropolitana es particularmente útil cuando la suburbanización parece ocurrir más rápido que la descentralización interregional. Desde esta perspectiva, el manejo de los problemas de la Ciudad de México debería ubicarse en una escala geográfica más grande. La descentralización industrial requiere una perspectiva que incluya acciones de política cuyas bases, contenido y puesta en práctica consideren las relaciones entre la Ciudad de México y sus ambientes (o entornos) interno y externo. De acuerdo con

dicionales de política regional no tuvieron ninguna importancia. Para 26% de todas las empresas de fuera y 11% de las locales en los dos casos de estudio, ni siquiera valía la pena solicitar los incentivos fiscales y crediticios. Solamente para tres no locales y dos locales de Morelia la disponibilidad de la ciudad industrial fue un instrumento localizacional crucial. En lo que se refiere a Aguascalientes, sólo una empresa exógena y otra de Aguascalientes mencionaron tal situación. Como en el caso de la política regional formal, sólo una empresa de Morelia consideró el apoyo del gobernador y la asistencia proporcionada por el gerente de la ciudad industrial como muy influyentes. Sin embargo, este tipo de apoyo fue de la mayor importancia para más de un tercio de las empresas de fuera y para cerca de 13% de las locales de Aguascalientes, como se indicó.

Una conclusión tentativa (derivada de datos no mostrados) es que en términos generales los incentivos gubernamentales tienden a influir más entre las empresas pequeñas. Éste parece ser particularmente el caso con los parques industriales. Aquéllos mantienen poca relevancia tanto para los micro como para los grandes negocios. Este punto se apoya con más evidencia ilustrativa en las conclusiones. Hasta el momento puede deducirse que, aparte de la alta consideración que todos los tipos de empresas de Aguascalientes expresaron por el "toque personal" para atraer inversión, los incentivos gubernamentales tienden a recibir marcas más bajas que otros factores localizacionales, como la calidad de vida, fácil acceso a las principales redes de transporte, y acceso al mercado.

Dos puntos notables pueden derivarse en relación con el alto número de empresas que jerarquizaron los incentivos fiscales y crediticios como no importantes en sus decisiones de inversión. Primero, que a algunas empresas no les interesan tales incentivos, como se mencionó y, segundo, que otras todavía desconocen su existencia, situación que caracteriza más a las compañías locales. El primer caso involucra una minoría que, no obstante, es significativa. Más aún, el porcentaje de negocios en los dos casos de estudio que dijeron saber de los incentivos fiscales y crediticios pero que no los solicitaron es tan alto o más que el porcentaje de empresas que declaró que aquellos fueron "importantes o más importantes". La proporción de las que expresaron desconocerlos es significativamente alto en Morelia y marginal en

Aguascalientes. En conjunto, 42% de las empresas de Morelia no sabían que había apoyo gubernamental (frente a un 10% en Aguascalientes). Esta falta de conocimiento es menos marcada en el caso de los incentivos crediticios.

Los hallazgos anteriores indican cuatro aspectos. Primero, las empresas locales parecen tener menos información sobre los incentivos oficiales que sus contrapartes no locales. Segundo, las empresas locales de Morelia conocen menos acerca de la asistencia pública que sus contrapartes de Aguascalientes. Tercero, algunas compañías saben de la existencia de los incentivos crediticios pero no de los fiscales. La mayoría parece inclinarse por los primeros. Finalmente, aparte de los incentivos crediticios en Aguascalientes, aquellas empresas en los dos casos de estudio que mostraron falta de interés en solicitar los apoyos en cuestión supera a las que informaron que éstos fueron determinantes en la decisión de intervenir. Estos comentarios poco estimulantes sobre los aspectos formales de la política regional ponen de manifiesto las que parecen ser claras lecciones para fortalecer las políticas utilizadas y para precisar mejor a los beneficiarios potenciales.

Factores localizacionales al nivel de sitio

Como se indicó al principio de esta sección, se parte de la hipótesis de que los negocios consideran los factores de un sitio una vez que se tomó la decisión de establecerse en una ciudad en particular. Hasta aquí la discusión sugiere que éste es efectivamente el caso. Los factores localizacionales al nivel de sitio fueron, por tanto, considerados independientemente de aquellos de nivel espacial más alto. A continuación se examinan las razones que las empresas de Morelia y Aguascalientes consideraron para establecerse en los respectivos parques industriales. También se analizan las empresas locales para ver si los factores escogidos difieren de los correspondientes a las empresas no locales.

Al considerar los factores localizacionales al nivel de sitio se dan, con mucho, más similitudes que diferencias para todos los tipos de empresas (locales y no locales, establecidas y en planeación, nuevas y relocalizaciones, pequeñas y grandes). Adicionalmente, parece haber una importante correspondencia con los

hallazgos señalados al discutir los factores expulsivos. Una minoría importante de empresas (19%) mencionaron la falta de sitios o locales con servicios adecuados (cuadro 8.6). En Aguascalientes otros dos factores recibieron marcas razonablemente buenas: el aparente éxito del parque y la rapidez para adquirir un lote o una nave industrial (28%). Una minoría muy pequeña de empresas (cerca de 5% en cada caso de estudio) expresaron que la proximidad a clientes, proveedores, o a otras compañías había influido en la decisión de establecerse en el parque.

Éste es un hallazgo importante ya que subraya el hecho de que la gran mayoría de los negocios buscan una localización en la ciudad industrial, pero no parecen estar realmente interesados en la proximidad con los otros. Más aún, esto indicaría un muy bajo grado de formación de vínculos entre las empresas, punto que se abordará en la sección correspondiente a los mercados y proveedores del capítulo 9.

Otros factores fueron considerados como “importantes” y “más importantes” por una minoría de firmas. Los apoyos cre-

CUADRO 8.6

Morelia y Aguascalientes: principales factores localizacionales al nivel de sitio para todas las empresas
(Número de respuestas consideradas como “más importante” e “importante”)

<i>Factor localizacional</i>	<i>Morelia</i>	<i>Aguascalientes</i>	<i>Total</i>
1. Favorable paquete financiero	41	54	95
2. Servicios del parque industrial	30	60	90
3. Facilidades para expansión	26	64	90
4. Papel del gerente del parque industrial	13	63	76
5. Tamaño del lote/nave industrial	19	50	69
6. Fácil acceso a, y de carretera	21	46	67
7. Seguridad de estar en una zona industrial	19	42	61
8. Rapidez para adquirir tierra/nave industrial	3	21	24
9. Éxito aparente del parque	2	21	23
Número de empresas en la muestra	44	74	118

Fuente: trabajo de campo.

diticios y fiscales reciben calificaciones muy bajas como incentivos localizacionales al nivel de sitio, lo que sería de esperarse en virtud de las razones expresadas arriba. Una minoría de empresas citó la falta de opciones alternativas adecuadas, opinión compartida por empresas locales y no locales. Sólo ocho negocios de Morelia y dos de Aguascalientes indicaron su deseo de estar cerca de servicios de transporte y carga. Un número igual de empresas señaló que las condiciones físicas del terreno fueron relevantes. En Morelia éste fue particularmente el caso de dos grandes fabricantes de turbinas, cuya maquinaria, muy precisa y compleja requería de espacios muy planos. Finalmente, la mayoría de las empresas no consideró fundamental la disponibilidad de transporte público. Los empresarios mostraron muy poco interés por rentar o adquirir una nave industrial, ya que preferían diseñar y poseer sus propias instalaciones.

El número de factores localizacionales al nivel de sitio que influyen críticamente en la decisión de establecerse en los parques es más pequeño de lo que se sugiere arriba. De hecho, 50% o más de las empresas en las diferentes categorías mencionaron sólo un factor, en cada caso de estudio, como de máxima importancia: las facilidades financieras para adquirir lotes (en Morelia) y los servicios del parque (en Aguascalientes). Sin embargo, desde el punto de vista de todas las empresas no locales, el factor en cuestión se traduce en las facilidades para futuras expansiones.

Finalmente, para un mínimo de empresas la “facilidad de acceso a, y de una carretera” (24%) y la “falta de localizaciones alternativas con servicios” (12%), fueron la fuerza motora de su establecimiento en el parque o de la adquisición de la tierra. Siendo la jerarquización de este último factor de particular significancia al argumento global del capítulo, pocos empresarios consideraron que hubieran tenido dificultades para encontrar locales e instalaciones en otra parte. Debe subrayarse, sin embargo, que al margen de unas cuantas excepciones, el factor “servicios del parque industrial” parece ser relevante para todas las empresas en los dos casos de estudio (considerando las dos primeras categorías de importancia).

CONCLUSIONES

Este capítulo comenzó por investigar los factores que las empresas consideran al relocalizarse/expandirse a las dos áreas estudiadas. Se encontraron relativamente pocos aspectos relevantes para estas decisiones. En lo concerniente a las transferencias, estos aspectos son los siguientes: deseconomías en el sitio original, preferencias personales, consideraciones de locales/sitio, y, en menor medida, factores de acceso, mercados de trabajo y acciones gubernamentales. Más específicamente, cinco factores, parecen ser relevantes en ambos casos de estudio: “oposición comunitaria”, “tierra no disponible y cara”, “creciente congestionamiento de tráfico”, “locales completamente ocupados”, y “deseo personal de invertir y vivir en una ciudad particular”.

Dos puntos son dignos de resaltarse: las bajas marcas dadas a los aspectos laborales y, más que nada, a la intervención gubernamental directa. En lo que se refiere a los primeros —que en las economías más industrializadas usualmente son muy importantes— parecen desempeñar un papel relativamente menor en el caso de la descentralización industrial de la Ciudad de México. Además, los incentivos de política económica regional ni siquiera se mencionan. Este asunto es de particular interés para los siguientes capítulos y, por lo tanto, es útil tenerlos presentes.

En los dos casos de estudio se identificaron pocas razones para el nacimiento de las empresas. El mercado parece ser el factor central (aun cuando esto es más válido en Aguascalientes). Los factores de producción son significativos en la formación de empresas ya establecidas en Morelia y menos en Aguascalientes, donde las empresas en vías de crearse, sin embargo, presentan altas notas en este departamento. Las nuevas empresas originadas en la Ciudad de México reconocen menos las deseconomías urbanas que las empresas relocalizadas, aun cuando esto sería de alguna manera revisible. Finalmente, los factores expulsores relevantes son pocos, pero el punto que se debe considerar es que con frecuencia se interrelacionan y son consistentes con los factores localizacionales.

La sección que abordó los aspectos de localización demostró que un gran número de empresas no locales consideraron como

posibles opciones a Morelia y Aguascalientes. Sin embargo, la mayoría de estas opciones están confinadas a las ciudades del México Central. Este hallazgo apoya (y confirma) los resultados de un capítulo anterior en el que se abordó la descentralización industrial (es decir, aquellos parques industriales localizados en estados del México Central que están recibiendo la mayoría de la descentralización observada hasta 1986). Se encontró que sólo se considera una localización de sitio cuando ya se escogió una ciudad o región. Aun cuando un número importante de empresas no locales consideraron opciones alternativas al nivel de sitio, en su conjunto la mayoría no tomó en cuenta otras localizaciones aparte del parque industrial. Éste también fue el caso de las empresas locales ya establecidas y en menor medida de aquellas en planeación. Este último resultado se explica por el deseo de adquirir tierra por el solo hecho de hacerlo (como una inversión), a menudo con una intención especulativa.

Los patrones observados en Morelia y Aguascalientes son ampliamente consistentes con la revisión de los factores expulsores. Tres grupos presentan altas marcas en los dos casos de estudio: "acceso", "fuerza de trabajo" e "infraestructura urbana". La primera serie de factores parece tener una presencia más relevante en Aguascalientes, en congruencia con la localización estratégica de la ciudad, mientras que la tercera serie es más relevante para Morelia, en concordancia con la reputación de la ciudad como un buen lugar para vivir y trabajar. El segundo grupo de factores es relevante para ambos casos de estudio. Comparados con estos tres grupos, los incentivos gubernamentales tienen menor importancia, pero el estilo personal de promoción industrial puede ser tan relevante como cualquier otro factor. Aun cuando las buenas relaciones laborales se citaron con frecuencia como más importantes o importantes, en realidad muy pocas empresas aceptaron que fueran el elemento que haya impulsado la decisión de establecerse en cualquiera de los dos casos de estudio. Este hallazgo es un poco sorprendente a la luz de la baja prioridad dada a la militancia sindical como factor expulsor.

Muy pocos factores parecen tener influencia localizacional al nivel de sitio. En efecto, solamente algunos de ellos parecen ejercerla en el establecimiento de la mayoría de las empresas en los dos casos de estudio: los servicios proporcionados por el parque, la facilidad de expansión (altamente relacionados con el tama-

ño del lote), la seguridad de estar en una zona industrial, y las facilidades financieras para adquirir tierra o una nave industrial.

El papel de los parques industriales como un factor localizacional particular también parece ser más importante para las pequeñas que para las micro o las grandes empresas. En la mayoría de los casos sin embarco, la disponibilidad de un parque industrial se consideró en general como de relativamente poca importancia. Aun así, ello es tan (o tan poco) relevante como los incentivos fiscales o crediticios. Además, estos parques son el único instrumento de política regional con cierta significancia para las microempresas. Los datos parecen indicar que la importancia dada a los otros incentivos aumenta con el tamaño de la empresa, pero no hay prueba o explicación concluyentes.

Estos hallazgos pueden ser útiles en el diseño de una estrategia discriminatoria de descentralización que considere los aspectos derivados de las diferencias entre los dos casos de estudio. Éstas pueden capitalizarse, por ejemplo, si se remarcan las ventajas particulares de ciertas ciudades, como la calidad de vida en Morelia. Además, también se podría fortalecer la emigración metropolitana al estimular el regreso de empresarios a sus ciudades de origen y a otras ciudades del interior, en la medida en que se identifique a tales personas, se evalúen sus necesidades y se aborden los principales limitantes (como los problemas de vender sus instalaciones y propiedades).

Aun cuando se han realizado algunos esfuerzos positivos y quizás exitosos con este objetivo (mediante campañas con el lema "en provincia se vive mejor"), la mayoría de estos aspectos se han visto desvinculados. El capítulo 6 demostró que la limitada descentralización asociada con el programa de parques industriales representa un patrón espacial diferente, donde las nuevas inversiones son las únicas que se establecen más allá de los alrededores de la RMCM (opuestamente a las transferencias que generalmente tienen lugar dentro de la región). Además, se espera que el capítulo 9, que aborda los aspectos del empleo, muestre que los beneficios que una región recibe gracias a la creación de empleos también varían, dependiendo de que las empresas descentralizadas sean nuevas o transferencias. Por tanto, dependiendo de qué tipo de descentralización se persigue (relocalizaciones, nuevas empresas o ambas), debería darse una atención apropiada a los correspondientes factores expulsivos y locali-

zacionales, asumiendo que se han tomado en cuenta las propias características de la región y esto requiere considerar tanto el origen como la orientación del proceso descentralizador.

La existencia de un alto número de nuevas empresas en los dos casos de estudio implica que los factores motores referidos podrían, de entenderse y considerarse apropiadamente, desempeñar un papel importante en el fortalecimiento de las inversiones que de otra manera habrían tenido lugar en las principales áreas metropolitanas. Esto podría, a su vez, proporcionar un enfoque complementario y/o diferente a la actual descentralización industrial; es decir, más que estimular relocalizaciones, que de cualquier modo se realizan en sitios cercanos, como se vio en el capítulo 6, quizás sería más provechoso centrarse en las nuevas inversiones, pues éstas tienden a buscar localizaciones más lejanas.

La distintiva evolución y condiciones existentes en los dos casos de estudio (como se vio en el capítulo 7) se relacionan cercanamente con factores localizacionales y, al final, con una particular desconcentración metropolitana e impactos específicos en la economía regional, siendo precisamente éstos los aspectos centrales del programa en investigación (y de muchas otras iniciativas de descentralización realizadas hasta la fecha, como se señaló en el capítulo 4). Hasta el momento, sin embargo, la mayoría de los enfoques han considerado a la descentralización industrial como si únicamente tuviera implicaciones en un solo sentido.

Los hallazgos de este capítulo subrayan la necesidad de un enfoque lo suficientemente comprensivo para considerar los temas de la descentralización industrial/desarrollo regional como procesos complejos que básicamente involucran dos extremos. La mera provisión de parques industriales públicos —independientemente de cuál sea su importancia— parece tener un potencial limitado, es decir, como simples receptores de empresas locales o no locales, de manera responsiva. Desde esta perspectiva la contribución del programa de parques industriales al desarrollo económico regional no parece muy significativa. Si la mayoría de las empresas se van a establecer donde lo hacen de cualquier modo, esto implicaría, de acuerdo con este razonamiento, que la mayoría de la actividad económica generada vía empleo habría ocurrido de todos modos. Estos asuntos se consideran en el siguiente capítulo.

9. MORELIA Y AGUASCALIENTES: CREACIÓN DE EMPLEO EN PARQUES INDUSTRIALES

En el capítulo 6 se abordó la contribución del programa de parques industriales a la descentralización industrial. Se encontró que aquélla es limitada. La evidencia presentada muestra que se está fortaleciendo una mayor expansión de la ZMCM, la cual ocurre a costa, cada vez más, de la adyacente RMCM. Como se expresó ahí, y se reitera en el capítulo final, hay razones para argumentar que el patrón de descentralización observado en general, y esta expansión en particular, habrían ocurrido en cualquier caso, aun en la ausencia de estos desarrollos apoyados por el gobierno federal.

El segundo tema principal propuesto en la investigación concierne a la contribución real de los parques industriales al desarrollo económico local. Este capítulo examina este impacto. Se presenta un análisis cuantitativo y cualitativo del empleo global. En el apartado siguiente se considera el empleo generado sólo por los parques industriales, estimándose el que no se habría creado de no haberse establecido los parques. Este análisis incluye empresas locales y no locales, así como las ya establecidas y aquellas por hacerlo.

Tres razones dictaron esto. La primera estuvo dada por la marcada ausencia de estudios sobre el programa de parques industriales. Es en este contexto que se aborda la contribución de empresas locales al empleo local. Esto resulta más interesante en vista de los hallazgos del capítulo 6 (que la mayoría de las empresas establecidas en los parques promovidos por el gobierno federal son locales). Por otra parte, un análisis de empresas nacionales indicaría si el empleo generado por las no locales es significativamente diferente del asociado con las primeras. Por último, el considerar también aquellas en construcción y en

construcción programada permite detectar —aunque sea de modo limitado— posibles tendencias.

EMPLEO TOTAL

Las cifras concernientes a las transferencias —locales y no locales— conducen a uno de los hallazgos fundamentales de este capítulo: que muchos de los empleos contabilizados por las empresas en 1986 no son nuevos, sino que se relocalizaron con las empresas. El grueso del empleo “creado” con la relocalización ya existía antes del traslado, como se ilustra en el cuadro 9.1. Éste es el caso del 79% y 92% relacionado con las empresas no locales y locales, respectivamente; aún en 1986 una gran proporción del empleo generado proviene de la etapa previa a la relocalización, 66% y 61% (en el mismo orden).

Datos que no se muestran en el cuadro revelan que los modestos cambios involucrados con y desde la relocalización son originados por unas cuantas empresas, y que muy pocas son responsables de la mayor parte de cualquier empleo adicional. De hecho, como lo muestra el cuadro, la planeada relocalización de empresas no locales a los dos casos de estudio implica realmente una reducción de alrededor del 14% de la fuerza laboral que las empresas tenían en 1986, lo que no resulta sorprendente a la luz de las dificultades económicas que la mayoría de las empresas han sufrido en general y de la caída del mercado en particular. Efectivamente, siete de las nueve empresas analizadas aquí buscaban reducir su fuerza laboral con la relocalización. Las otras dos, consideradas entre las más pequeñas, planeaban mantener los mismos niveles de empleo. Tampoco sorprende que estas reducciones planeadas en la oferta de trabajo afectarían sobre todo al extremo inferior de la estructura laboral y que la participación femenina se vería particularmente envuelta en tales reducciones. La mayoría de éstas también se deben a muy pocas empresas.

En lo concerniente a las transferencias locales en planeación, se consideran incrementos extremadamente menores de empleo como resultado. Las transferencias en cuestión involucrarían en conjunto un incremento de solamente 43 empleos (o 3.9%)

—3 empleos (o menos del 1%) en Morelia frente a 40 empleos (o 4%) en Aguascalientes— sobre la fuerza laboral (1 339 empleos) existentes en 1986. Como ocurre en el caso de las transferencias locales ya establecidas en los parques, aun estos pocos empleos adicionales se deberían solamente a unas cuantas empresas. De hecho, sólo seis planeaban incrementar sus cuadros con la relocalización. Este movimiento, entonces, no representaría ningún cambio en el empleo para el 80% de las empresas.

Por lo que se refiere a las nuevas compañías no locales, desde que éstas se establecieron en los parques se dio un modesto incremento de 56 empleos o 13% en Morelia (de 434 a 490) y uno más sustancial de 495 empleos o 35% para Aguascalientes (de 1 415 a 1 910). Sin embargo, sólo unas cuantas compañías medianas y grandes generan el grueso de los puestos de trabajo, mientras que las pequeñas, que representa el mayor número de establecimientos, proporcionan un número mucho más reducido de empleos. Más específicamente, dos empresas en Morelia absorbían cerca de 93% del empleo total al momento del establecimiento y 86% para 1986. En el caso de Aguascalientes solamente dos representaron 81% y 83%, respectivamente.

El número de empresas nuevas no locales por establecerse en los dos casos de estudio es pequeño. La muestra contiene solamente dos empresas interesadas en Morelia y otras tres que planeaban iniciar producción en Aguascalientes. Aparte de una gran firma farmacéutica con intenciones de establecerse en Morelia, todas las demás son pequeñas. Así, a diferencia del caso de las nuevas empresas ya establecidas, la mayor parte del empleo lo generaban unidades pequeñas. En relación con nuevas empresas locales, solamente en Aguascalientes ha habido un significativo incremento de empleo desde que aquéllas se establecieron en los parques. Los datos de la muestra aquí considerada también indican que en Morelia las empresas locales son más pequeñas que su contraparte Aguascalientes. Las seis empresas de Morelia albergaban en conjunto 83 empleos frente a los 1 148 de las diez de Aguascalientes. La ganancia total de estas últimas desde su establecimiento hasta 1986 (312 empleos) representa un incremento de 27%, mientras que en el primer caso se sufrió incluso una reducción de 7% (o 6 empleos). Estas cifras muestran la presencia de empresas pequeñas en Morelia y de mayor tamaño en Aguascalientes.

CUADRO 9.1

**Morelia y Aguascalientes: empleo global creado por todas las empresas
(Número de empleos)**

<i>Empresas</i>	<i>Empresas no locales</i>			<i>Empresas locales</i>		
	<i>Morelia</i>	<i>Aguascalientes</i>	<i>Total</i>	<i>Morelia</i>	<i>Aguascalientes</i>	<i>Total</i>
<i>a) Empresas en operación</i>						
<i>i) Relocalizaciones</i>						
Previamente a la relocalización	28	258	286	247	464	711
Una vez relocalizadas	72	288	360	274	503	777
En 1986	140	291	431	281	879	1 160
Número de empresas en la muestra	3	6	9	10	12	22
<i>ii) Empresas nuevas</i>						
Una vez establecidas	434	1 415	1 849	83	1 148	1 231
En 1986	490	1 910	2 400	77	1 460	1 537
Número de empresas en la muestra	5	13	18	6	10	16
<i>iii) Todas las empresas</i>						
En 1986	630	2 201	2 831	358	2 339	2 697
Número de empresas en la muestra	8	19	27	16	22	38
<i>b) Empresas en construcción y en construcción programada</i>						

<i>i) Relocalizaciones</i>						
En 1986	898	350	1 248	331	1 008	1 339
Una vez relocalizadas	776	300	1 076	334	1 048	1 382
Número de empresas en la muestra	8	1	9	8	20	28
<i>ii) Empresas nuevas</i>						
Una vez establecidas	250	180	430	59	260	319
Número de empresas en la muestra	2	3	5	2	4	6
<i>iii) Todas las empresas</i>	1 026	480	1 506	393	1 308	1 701
Número de empresas en la muestra	10	4	14	10	24	34

Fuente: trabajo de campo.

Las firmas locales en Morelia también son más pequeñas que las de Aguascalientes. Sin embargo, el uso de cifras totales estáticas ocultan que partiendo de una composición similar en tamaño, en Aguascalientes las empresas locales se alejan de las categorías más pequeñas hacia las superiores, mientras que las de Morelia no observan cambios significativos. Esto lleva a la pregunta de por qué en Aguascalientes las firmas locales se expanden. No es fácil encontrar una respuesta, aun cuando puede pensarse que hay gente más industriosa, en sectores más dinámicos, y que quizás se cuenta con mayor asistencia pública y privada.

Reclutamiento de fuerza de trabajo local por empresas no locales

La mayoría de los empleos creados por empresas venidas de fuera en los dos casos de estudio se asignan a la fuerza de trabajo local, pero el grado de reclutamiento varía de acuerdo con si las empresas en cuestión son transferencias o nuevas. Estas últimas emplean más trabajadores locales que las primeras. Sin embargo, su proporción de empleo local tiende a permanecer inalterada una vez que se establecen en los parques. Las cifras concernientes a las transferencias de la capital de la nación implican la existencia de un significativo y creciente remplazamiento de fuerza de trabajo de la Ciudad de México con local. Efectivamente, en 1986 las relocalizaciones no locales incrementaron su parte de empleo local de 79 a 84% en relación con su establecimiento en los parques, mientras que las nuevas empresas mantuvieron prácticamente sus mismos niveles de alrededor del 95% (cuadro 9.2). En conjunto, hasta 1986 las no locales ya establecidas reclutaron 93.6% de su personal con fuerza local (frente al 92.3% al tiempo del establecimiento). Desde el punto de vista de algunos gerentes de empresas relocalizadas, varios empleados traídos por ellos desde sus localizaciones anteriores no se pudieron acostumbrar a la vida tranquila de una ciudad provinciana y regresaron.

La contribución de las empresas foráneas a la generación de empleo en las localidades es cuantitativamente más importante al nivel inferior de la estructura de empleo, pero también es significativa para empleo más calificado. El patrón de reclutamiento

CUADRO 9.2

Morelia y Aguascalientes: empresas no locales, reclutamiento de fuerza de trabajo local, por categoría de empleo

Categoría de empleo	Relocalizaciones (N = 9)			Empresas nuevas (N = 18)			Todas las empresas (N = 27)		
	Local			Local			Local		
	Total	N	%	Total	N	%	Total	N	%
a) Al establecerse									
Trabajador	171	154	90.1	1 420	1 418	99.9	1 591	1 574	98.9
Administrativo	111	87	78.4	149	144	96.6	260	231	88.8
Técnico	23	16	69.6	141	127	90.1	164	143	87.2
Profesional	35	25	71.4	107	63	58.9	142	88	62.0
Gerencial	20	2	10.0	32	3	9.4	52	5	9.6
Total	360	284	78.9	1 849	1 755	94.9	2 209	2 039	92.3
b) En 1986									
Trabajador	230	221	96.1	1 870	1 870	100.0	2 100	2 091	99.6
Administrativo	116	93	80.2	181	178	98.3	297	271	91.2
Técnico	25	18	72.0	178	166	93.3	203	184	90.6
Profesional	38	27	71.1	138	68	49.3	176	95	54.0
Gerencial	22	4	18.2	33	5	15.2	55	9	16.4
Total	431	363	84.2	2 400	2 287	95.3	2 831	2 650	93.6

Fuente: trabajo de campo.

local a través de las diferentes categorías permanece casi sin cambios desde que las empresas se establecieron, aun cuando se presentan pequeños incrementos de personal. En 1986 aparte de las posiciones gerenciales y profesionales la mayoría de los puestos los ocupa gente de la localidad: 2 091 o poco menos del 100% de los trabajadores manuales (antes 99%); 271 (o 91%) del personal administrativo (antes 89%); 184 (o 91%) de técnicos (antes 87%); 95 (o 54%) de profesionales (62% antes); y 9 (o 16%) de ejecutivos (antes 9.6 por ciento).

Otra manera de analizar este patrón de reclutamiento de mano de obra local se expresa con las siguientes cifras. Cerca del 88% del reclutamiento local total se ocupa en tareas manuales no ca-

lificadas y administrativas. Aquellas en posiciones técnicas representan alrededor de 7% de todo el reclutamiento local —la proporción de profesionales contratados localmente—; sin embargo, contabilizan menos de 4% del reclutamiento local total. Las 9 personas al máximo nivel gerencial suman 0.3% de este total. Como se mencionó en el caso del empleo total, las nuevas empresas emplean más personal local en las diferentes categorías calificadas que las transferencias. Datos no mencionados muestran que el empleo generado por empresas de fuera de Aguascalientes para la fuerza local es más calificado que el creado en Morelia.

En los dos casos de estudio las empresas nuevas involucran un patrón de reclutamiento más amplio que las relocalizaciones: sus empleados provienen de otra región, de Guadalajara, Monterrey y del extranjero. Este patrón únicamente sigue el origen espacial de las empresas. De hecho, sólo poco menos del 5% de la fuerza laboral existente en 1986 no pertenece a la localidad.

En relación con las empresas con intenciones de relocalizarse o establecer plantas en los dos parques industriales, su patrón de reclutamiento es sorprendentemente parecido al de aquellas en operación. Cerca de 83% (u 897) de los empleos a generarse por las transferencias se contratarían localmente, y también lo serían 93% o 398 puestos de la plantilla laboral de las nuevas empresas. Globalmente, las compañías no locales emplearían 86% de su fuerza laboral con lugareños. Como podría esperarse por la discusión anterior, el reclutamiento local de empresas en construcción y en construcción programada sería más alto en las categorías menos calificadas.

Efectivamente, datos no mostrados señalan que estos tipos de empresas crearían menos trabajos calificados que las que ya están operando. Las primeras mencionaron que contratarían localmente cerca del 94% (o 1 101 puestos) de las posiciones manuales no calificadas, y 89% (o 90 puestos) de su personal administrativo. También tenían pensado satisfacer localmente 71% (o 85 empleos) de sus necesidades de cuerpo técnico y 27% (o 19 empleos) del cuerpo profesional. Ningún empleado local ocuparía una posición de máximo nivel. Por otra parte, 92% del reclutamiento local total se destinaría a trabajadores manuales sin calificación y a personal administrativo; las posiciones técnicas por contratarse localmente sólo representan 7% de toda la fuerza

cepción y el desarrollo del programa han sido el resultado de múltiples fuerzas e influencias. Fue solamente después de que estas fuerzas se habían considerado que el programa técnico emergió como tal. En otras palabras, el programa entero de parques puede aparecer como una solución técnica a aspectos de descentralización industrial y desarrollo regional, pero sus bases son totalmente políticas y consistentes con la satisfacción de intereses de varios agentes que se vieron (o verían) afectados por la implantación del programa.

Para algunos funcionarios de la SOP/SAHOP, Fidein y Nafin, el establecimiento y continuo desarrollo de parques industriales en México fue una respuesta a consideraciones políticas, y se vio afectado por éstas. Cada gobernador quería uno o más parques industriales. Al final, la selección de los parques se basó de modo importante en si el gobernador tenía buenos contactos con el presidente y sus secretarios más cercanos. Desde una perspectiva más comprensiva, el producto del programa debería enmarcarse en el contexto más amplio de la presión importante, y efectiva, del sector empresarial privado sobre el sistema político y económico mexicano. A diferencia de sus homólogos en otros países latinoamericanos, existe evidencia para señalar que los industriales mexicanos difieren del estereotipo del empresario débil y dependiente (González, 1981; Story, 1983; Riding, 1984). Aun cuando hay algunas facciones con una actitud más progubernista, existe una fuerza poderosa contra la intervención económica del gobierno lo que le limita al Estado su espacio de maniobra (Martínez Nava, 1984).

Tal como lo argumenta Schucking (1982), hay una contradicción fundamental entre propósitos, objetivos (formulados técnicamente) y condiciones subjetivas (o políticamente existentes). La manifestación más clara de ello es la relativamente buena planeación de un proyecto y su frecuente falla desastrosa durante su puesta en marcha. Las decisiones tomadas dentro de las instituciones del Estado pasan por mecanismos de interacción política. En otras palabras, la estrategia adoptada con base en un modelo dado de desarrollo económico, sus medios de aplicación y su relevancia para la sociedad en su conjunto son variables del sistema político, con sus respectivas posibilidades y limitaciones. Cada organismo tiene que preservar sus intereses.

Es necesario entender estas variables políticas para entender

el porqué de ciertas estrategias y decisiones particulares. Desde esta perspectiva, aspectos relacionados con una estrategia dada de desarrollo económico o a un pequeño proyecto industrial no son un problema meramente técnico o práctico, pero sí esencialmente político. Es entonces importante comprender las relaciones entre y dentro de los círculos gubernamentales, así como entre las esferas de influencia de dentro y de fuera del gobierno. El marco político y social en que la planeación tiene lugar debe tomarse en cuenta.

Aun cuando los conflictos entre el Estado y la iniciativa privada existieron antes de 1970, algunos de los más severos tuvieron lugar durante el régimen del presidente Echeverría (Story, 1983). La crisis heredada de su presidencia continuó hasta el cambio de gobierno en 1982. El presidente López Portillo trató todos los medios para aliarse con las élites empresariales. Tal como lo expresa Alcocer y Cisneros (1985), si algo caracteriza su régimen es la orientación proempresarial de la mayoría de sus políticas de gobierno. Sin embargo, la confianza de los empresarios en el régimen nunca se recuperó. Éstos rechazaron la política económica oficial y en su lugar favorecieron la especulación financiera, la fuga de capitales y la difusión impresionante de rumores. La nacionalización del sistema bancario durante los últimos meses de su gobierno refleja el conocimiento de que a pesar de todas las concesiones, la confianza empresarial en el gobierno estaba lejos de ser una realidad.

Miguel de la Madrid tuvo que comenzar su régimen con este bajo nivel de relaciones entre el Estado y el sector privado. La prensa nacional da excelente cuenta de los casi diarios altibajos. Como antes, sin importar que la política gubernamental había tenido un corte muy conservador, los círculos privados siempre mostraron desconfianza y suspicacia en sus tratos con el gobierno. Al final de la administración había posiciones empresariales encontradas sobre las políticas económicas, presionando con ello la nominación del nuevo candidato presidencial priista. No es sorprendente la inquietud de algunos funcionarios del gobierno porque la comunidad empresarial se va a los extremos.

No somos tan malos como ellos piensan que lo eramos antes... tampoco somos tan buenos como ahora lo creen que somos (*The Wall Street Journal*, 20 de agosto, 1987, p. 16).

Para las esferas de influencia privada, la evolución y la conducta política del país sigue “circunstancias normales” —expresada en la “confianza” para invertir y asegurar ganancias sustanciales— cuando hay estabilidad política y el gobierno garantiza que sus privilegios no serán afectados. Las organizaciones empresariales han gozado, entre otros beneficios, de un mercado interno protegido, una carga fiscal reducida, relaciones laborales controladas, elevadas ganancias, infraestructura construida por el gobierno, insumos subsidiados, y promoción oficial para sus actividades. Tal como se argumenta (Martínez Nava, 1984), ningún otro sistema político en América Latina ha otorgado a sus élites más recompensas que el mexicano. Es pues entendible que el sector privado reaccione fuertemente contra cualquier intervención que amenace reducir (aunque sea mínimamente) tal protección.

Como se mencionó en el capítulo 4, las iniciativas del gobierno federal referidas al desarrollo espacial encontraron una oposición muy aguda. Éstos fueron los casos de la Ley de Asentamientos Humanos y de los intentos específicos de descentralización industrial. La formulación de estas iniciativas tuvo lugar fuera de lo que hasta entonces eran los canales normales de consulta entre el gobierno y las élites privadas. Para éstas ello significó la interrupción de un viejo y familiar diálogo. Si el gobierno no pone atención a los puntos de vista de estas élites o si no negocia o modera las iniciativas reformistas en cuestión, los capitalistas mexicanos se convierten en luchadores por la libertad, la democracia, la propiedad privada, y la libre empresa.

El programa de parques industriales no sólo se enfrentó a los intereses privados, sino además a los de otras dependencias del gobierno, y cada negociación le redujo su ya limitada esfera de influencia. Este punto ilustra dos de las más serias limitaciones sobre el desarrollo espacial en general y sobre los parques industriales en particular: una estructura institucional ineficiente y sin poder, así como recursos financieros muy limitados. Una revisión de la política regional mexicana indica que en general las dependencias encargadas del desarrollo regional y el organismo directamente responsable de los parques industriales en particular siempre tuvieron una posición negociadora muy débil. Aun los esquemas con la más alta decisión política, como el intento radical de descentralizar la industria de la Ciudad de México, no tuvieron la cooperación de las dependencias gubernamentales.

Los parques industriales necesitan infraestructura carretera, hidráulica, telefónica, y de otros tipos; de ahí que sea crucial la cooperación de las instituciones que la proveen. En un país como México, donde existen tantos conflictos institucionales, la cooperación requerida para el avance exitoso del programa ha sido difícil de alcanzar. La colaboración entre las diferentes instituciones ocurre con frecuencia únicamente porque los involucrados fueron compañeros de escuela o amigos personales. Esta situación existente al nivel federal es más marcada en el nivel estatal, donde los gerentes de los parques industriales han encontrado poca asistencia de las dependencias del gobierno federal que trabajan en los estados, las cuales con frecuencia se sienten ajenas a los gobernadores y a otros funcionarios estatales (figura 1). La formulación e implantación del programa de parques industriales es un ejemplo clásico de las limitaciones que gravitan sobre la intervención del Estado. Esas limitaciones, debidas al sector público o privado, no se consideraron del todo en la etapa de formulación. Los limitados resultados del programa en sus dos objetivos principales deberían entenderse también desde esta perspectiva.

Limitaciones técnicas

Una conclusión global es que aparte de las limitaciones de las políticas de desarrollo regional, tal como se estudió en el capítulo 4 y se retomó en esta sección, el proceso de inducir el desarrollo económico regional mediante la descentralización industrial es extremadamente complicado. Muchas implicaciones no son consideradas. El trabajo de campo mostró una gama amplia de problemas que afectan las estructuras industriales de empresas locales y no locales. La capacidad de operación de un gran número de ellas era igual o inferior al 50%. Más aún, se argumenta que ninguna de estas limitaciones, como se ilustra en el cuadro 10.1 para Morelia y Aguascalientes, se podría haber removido con el establecimiento aislado de parques industriales.

Es poco realista, pues, culpar a los parques industriales por su inhabilidad para inducir la descentralización industrial y generar desarrollo económico local. A menos que los principales problemas de la industria se enmarquen en un enfoque comprensivo

vo, es difícil que con la sola oferta de tierra urbanizada se pudieran haber abordado aspectos tan heterogéneos y dinámicos como el financiamiento, la contracción del mercado, las materias primas, las tasas de interés, la inflación, casi todos los cuales caen fuera de la posible esfera de influencia de la infraestructura industrial vía parques industriales, y que difieren de acuerdo con el área geográfica, al sector industrial, al tamaño de la empresa y al horizonte temporal de que se trate.

Otra característica sobresaliente y conocida desde tiempo atrás es que los factores que limitan el crecimiento industrial están interrelacionados (CEPAL, 1974a, b). Por ejemplo, el desconocimiento de la asistencia gubernamental afecta la situación financiera de las pequeñas empresas. Las dificultades financieras, una característica de las pequeñas y medianas compañías, limitan la adquisición de maquinaria y equipo apropiados. Maquinaria y equipo ineficiente aunados a instalaciones inadecuadas llevan a una producción ineficiente. Esto último también se origina por la mala organización y administración de la producción. La falta de recursos financieros hace muy difícil la contratación de personal calificado, y esto también afecta la producción. La falta de calidad de los productos dificulta su venta, situación que se acentúa por los aún más deficientes mecanismos de comercialización. Por otra parte, muchos de los problemas por los que atraviesan las pequeñas y medianas empresas se deben parcialmente al bajo nivel tecnológico, derivado a su vez de la obsolescencia de la maquinaria y del equipo, de recursos limitados para la innovación y la adquisición de tecnología de avanzada, y de un uso muy reducido tanto de la investigación generada en las instituciones públicas como de la información científica (Garibay Mendoza, 1984).

A pesar de estas complejas y cambiantes dificultades de la industria, la respuesta oficial tradicionalmente ha seguido un enfoque indiscriminado y estandarizado, centrado en medidas fiscales y financieras. De esta manera, las dificultades de las pequeñas empresas son igualadas con las de las grandes empresas, aun cuando, tal como lo indica el cuadro 10.1, existen marcadas diferencias. Los incentivos fiscales parecen tener efectos limitados en las empresas pequeñas, mientras que los crediticios, que parecen más favorables para estas empresas, están casi siempre fuera de su alcance.

CUADRO 10.1

Morelia y Aguascalientes: factores limitantes del crecimiento industrial por tamaño de empresa, 1986

<i>Factores limitantes</i>	<i>Empresas</i>			
	<i>Micro</i>	<i>Pequeña</i>	<i>Mediana</i>	<i>Grande</i>
a) Finanzas				
1. Recursos limitados	•	•		
2. Falta de garantías para solicitar crédito		•	•	
3. Falta de conocimiento sobre asistencia gubernamental		•	•	
4. Falta de liquidez	•	•	•	•
5. Altas tasas de interés	•	•	•	•
6. Falta de criterios adecuados de inversión		•		
7. Carencia o insuficiencia de divisas		•		
8. Control de precios		•		
9. Inflación	•	•	•	•
b) Organización y administración				
10. Consideraciones familiares usadas en decisiones sobre producción		•	•	
11. Ineficientes procedimientos administrativos	•	•		
12. Falta de registros contables apropiados	•	•		
13. Costos de producción son determinados por la experiencia	•	•		
14. Falta de un establecimiento legal formal	•	•		
15. Con frecuencia se opera fuera de la regulación fiscal y laboral		•	•	
16. Burocratismo oficial	•	•	•	•
c) Mercado				
17. Sistemas inadecuados de mercadeo	•	•	•	
18. Demanda cambiante e insuficiente	•	•	•	
19. Carencia de canales propios de comercialización	•	•		
20. Calidad heterogénea del producto	•	•		

CUADRO 10.1 (conclusión)

<i>Factores limitantes</i>	<i>Empresas</i>			
	<i>Micro</i>	<i>Pequeña</i>	<i>Mediana</i>	<i>Grande</i>
21. Ausencia de información y asesoría adecuadas sobre las condiciones del mercado	•	•		
<i>d] Producción</i>				
22. Deseconomías de escala	•			
23. Tecnología obsoleta e inadecuada	•	•		
24. Falta de control de calidad	•	•		
25. Discontinuidad en la producción, deficiente planeación	•	•	•	
26. Subutilización de la capacidad instalada				•
27. Oferta nula, limitada o cara de materias primas	•	•	•	•
28. Uso inapropiado de maquinaria y equipo de segunda mano	•	•		
29. Mercados declinantes o estáticos			•	•
30. Incipientes o inexistentes actividades de inv. y desarrollo	•	•	•	
31. Transporte de insumos y productos		•	•	
<i>e] Fuerza laboral</i>				
32. Falta de mano de obra calificada		•	•	
33. Huelgas			•	•
34. Alta rotación		•	•	•
35. Falta de programas adecuados de entrenamiento	•	•	•	
<i>f] Otros</i>				
36. Desconfianza económica y política		•	•	•
37. Carencia de instalaciones apropiadas	•	•	•	

Fuente:trabajo de campo.

El empuje empresarial puede o no enseñarse, pero aparece como elemento indispensable en la industrialización regional. Los resultados del capítulo 7 muestran que un factor que explica la baja industrialización de Morelia, comparada con Aguascalientes, es la tradicional falta de espíritu empresarial. Por supuesto que éste es un concepto difícil de manejar y más aún de aplicar a otros contextos. Por mucho tiempo se ha argumentado que gran parte de la inversión realizada en las áreas relativamente menos industrializadas del país se ha canalizado a los sectores más seguros de la economía como la banca y la construcción, y no a proyectos más inciertos en el sector industrial (Lavell, 1972).

Sin embargo, el crecimiento lento y la falla de las pequeñas empresas no debería asociarse necesariamente con la falta de empresariado y habilidades directivas, dado el ambiente en que operan las empresas. Más aún, el comportamiento de un empresario dado no es representativo del de toda la comunidad (Leff, 1978; Greenfield y Strickon, 1981). Como lo menciona Schmitz (1982), la cuestión no es la innegable importancia empresarial en la industrialización sino si la carencia de actitudes empresariales "adecuadas" está relacionada con una industria pequeña sumamente débil. Este autor va más lejos al argumentar que independientemente de la calidad de los enfoques administrativos, el asunto es si los pequeños productores no adolecen únicamente de la falta de habilidad administrativa. Un análisis más serio debería distinguir cuestiones relacionadas con a) la motivación; b) las aptitudes organizacionales, y c) las aptitudes técnicas.

Al final, el punto es que promover el desarrollo económico regional mediante una estrategia de descentralización industrial vía parques industriales da lugar a complejidades que en la mayoría de los casos caen fuera de la esfera de influencia de un parque industrial. La manera como estos desarrollos se han concebido augura muy pocas posibilidades de éxito. Es en este contexto que se debieran enmarcar los resultados obtenidos por el programa, los que, a la luz de tales complejidades y de las limitantes y conflictos existentes, quizás hayan sido más exitosos de lo que podría pensarse al centrarse solamente en las cifras de sus logros aquí mostradas.

CONSIDERACIONES FINALES

Se ha argumentado que no se contaba con los medios ni con las condiciones para que el programa tuviera resultados efectivos. En este sentido, sus limitaciones son entendibles, como también lo son los conflictos de la política regional, los que únicamente reflejan las contradicciones de la política económica nacional misma. Esto cuestiona los objetivos reales de los parques industriales. No hay duda de que su formulación y puesta en marcha se concibió —al menos parcialmente— como una herramienta política contra el descontento social, como ha ocurrido en otros contextos del mundo. En el caso italiano, por ejemplo, el motivo para gastar en infraestructura como un parque industrial conduce a lograr paz social mediante la creación de empleo (Di Giorgi y Moscati, 1980). Slow (1981) y Fothergill *et al.* (1987) encontraron en el caso británico que la creación de espacio fabril por parte del sector público no puede verse como una herramienta puramente económica. Esta acción, se dice, tiene atributos políticos muy útiles: puede comprar votos. Cualesquiera que sean los impactos en la economía local, un parque industrial es una respuesta visible a problemas de desempleo en áreas menos desarrolladas.

Así, al margen de los efectos positivos reales del programa, indudablemente ha sido un instrumento político de gran utilidad. Se concibió como una respuesta para conciliar los intereses de aquellos grupos para quienes la descentralización traería más justicia social, así como los de aquellos para quienes no alteraría nada. La futura inversión en parques industriales puede justificarse con el argumento de la eficacia política (para preservar la ilusión de que algo se está haciendo) y otros propósitos oficiales. Si lo que realmente se busca es la descentralización y el desarrollo regionales, objetivos que siguen siendo válidos, se tiene que reconsiderar el papel de los parques industriales con relación a otras alternativas.

Además, al evaluar los objetivos oficiales del programa se asume que hay consenso sobre si son o no apropiados y sobre las premisas subyacentes. La investigación no sólo demostró la aparente ineficacia del programa, sino la inexistencia de tal consenso. Una estrategia de descentralización industrial vía parques industriales puede no ser la única manera de abordar la concen-

tración metropolitana. El vínculo entre la descentralización y el desarrollo económico regional ciertamente no es evidente en sí mismo.

Los resultados de este trabajo confirman la preocupación expresada en el capítulo teórico de que el crecimiento industrial no está exclusivamente orientado por la oferta y que la disponibilidad de un parque industrial es insuficiente para estimular el desarrollo económico local. Por otra parte, exceptuando unos pocos casos, la mayoría de las localidades seleccionadas no parecen tener las características necesarias para inducir un crecimiento económico regional autosostenible. En muchos casos la provisión de infraestructura física es altamente deficiente. Esto contrasta marcadamente con las aseveraciones oficiales que justificaron la selección de los parques industriales (RESM, 48, 1972).

Tal como ha ocurrido en otros contextos del mundo (UN, 1984), el papel de los parques industriales en atraer inversiones de fuera es relevante siempre y cuando exista mucha movilidad industrial (y/o una alta tasa de formación de nuevas empresas), aunada a una oferta insuficiente de sitios e instalaciones para uso industrial. Estas condiciones generalmente no se dan en el caso de México, hecho ilustrado por las altas tasas de espacio desocupado en la mayoría de los parques donde no se consideró o sobrestimó la demanda. Investigaciones realizadas en 1982 indican que al menos en el mediano y largo plazos no se preveía una oferta insuficiente de espacio industrial (Fidein, 1982). Éste es un hallazgo valioso a la luz de la extremadamente alta importancia dada a la infraestructura industrial en áreas prioritarias, donde se le ha considerado un elemento central de las estrategias de descentralización industrial, opuestamente a una redistribución de inversión pública en infraestructura económica y social.

Se argumenta en este trabajo que, desde esta perspectiva, la atención sobre políticas espaciales implícitas parecería más apropiada que la continua formulación de programas de descentralización explícitos como en el caso de los parques industriales. Más específicamente, la magnitud del gasto gubernamental implica que la reorientación del destino de estos recursos ciertamente podría afectar la industrialización regional más que los esquemas descentralizadores específicos. Esto implica que, paradójicamente, la mejor estrategia para descentralizar la Ciudad de México no será necesariamente mediante la descentralización industrial,

sino de medidas macroeconómicas y sectoriales, como se ha argumentado para otros contextos (Richardson, 1987).

Esto parece más realista porque en el futuro cercano la dependencia encargada del desarrollo regional permanecerá como una de las más débiles. Quizás todavía coordinaría la ejecución de proyectos federales y estatales, pero la promoción y el financiamiento le correspondería a otras secretarías. La identificación de las actividades industriales seguiría a cargo de la dependencia responsable de la promoción industrial.

En México se ha despertado un interés creciente por los parques de ciencia. Se les está incorporando en las estrategias de desarrollo económico e industrial; en cambio, el programa de parques industriales permaneció sin evaluarse. Muchas expectativas se asocian a estos nuevos desarrollos. Se supone que los parques de desarrollo tecnológico inducen la creación de industrias de alta tecnología, ayudando así a modernizar la base industrial del país (*El Mercado de Valores*, 31, 1 de julio, 1988). Aun cuando los parques científicos pueden contribuir a fortalecer el desarrollo industrial nacional, el análisis realizado en el capítulo 2 indica que no hay evidencia teórica ni empírica de que un parque tecnológico pueda alcanzar por sí mismo un propósito tan amplio.

Aun en esta perspectiva pesimista, las conclusiones de la investigación sobre la contribución del programa de parques industriales a la descentralización industrial y al desarrollo regional podrían ayudar a destacar algunos asuntos clave. La experiencia mexicana parece proporcionar algunas lecciones importantes: 1) una estrategia de descentralización industrial desvinculada de la política económica nacional parece inapropiada para manejar la concentración metropolitana o las desigualdades regionales; 2) la planeación de parques industriales es una tarea complicada que requiere de una perspectiva de largo plazo, hecho ilustrado por los conflictos de tenencia de la tierra que todavía persisten; 3) un análisis serio de demanda de terrenos industriales es central para que un parque industrial cumpla sus propósitos; 4) el apoyo gubernamental es también esencial para que un parque industrial sea exitoso; así como 5) la provisión de buena infraestructura para parques y ciudades; 6) aunque parece haber consenso en la ineficacia del programa, pueden darse otros beneficios en el largo plazo. Al final, y aun siendo impor-

tantes en una estrategia de descentralización industrial y desarrollo económico regional, quizás el papel de los parques industriales debería ser visto como una herramienta para fortalecer el desarrollo económico local.

Limitaciones de la investigación

En la medida de lo posible, se intentó que las herramientas conceptuales, metodológicas y técnicas usadas en esta investigación fueran congruentes con el problema en cuestión. Sin embargo, el trabajo tiene limitaciones que deben señalarse. Sería demasiado ambicioso y presuntuoso suponer que todos los asuntos derivados del tópico investigado se hubieran abordado debidamente. Estos asuntos involucran un espectro muy amplio de complejas relaciones. La investigación tiene deficiencias metodológicas, así como lagunas en la recopilación y el análisis de la información. A esto se aúna, por supuesto, la falta de experiencia en el trabajo de investigación en general y en el de investigación cualitativa en particular.

El valor de los resultados debería entonces enmarcarse dentro de estas limitaciones, las conclusiones son, pues, tentativas. Un procedimiento más comprensivo habría proporcionado una estimación mucho más fina del efecto de los parques industriales en la economía regional. El enfoque usado para estimar tal impacto refleja indudablemente la dificultad de trasladar un problema sustancial en variables manejables y está sujeto a errores conceptuales y operacionales. La investigación estimó este impacto basándose en la noción de la adicionalidad del empleo y dependió en gran medida de los resultados de la encuesta.

La integración y el análisis de estos resultados pueden no ser lo suficientemente precisos y no reflejar una situación real. Más aún, varios de los aspectos considerados tienen un componente, cualitativo más que cuantitativo, que no siempre fue fácil manejar. Se reconoce que las respuestas de los empresarios sobre las cuales se calculó el "empleo adicional" —dada la naturaleza hipotética de la pregunta en cuestión—, puede reflejar un juicio subjetivo de creencias, deseos o expectativas personales más que hechos objetivos. "Lo que la gente dice no es siempre lo que hace" (Sommer, 1986). Es muy posible que se hayan hecho inferencias

equivocadas, aunado a sesgos inconscientes del autor al interpretar las respuestas. Adicionalmente, el empleo no es el único indicador que debería incluirse en una evaluación de impacto social. No obstante, como Dixon *et al.* (1987) argumentan: "...no se trata de encontrar una variable perfecta. No hay tal. Se trata de encontrar una variable adecuada y ser honesto de sus posibles puntos flacos".

Un programa tiene, desde luego, otros efectos económicos, demográficos, fiscales y sociales. Más específicamente, no se puede soslayar que hay otros efectos secundarios positivos y negativos en la economía como resultado del programa de parques. Los primeros podrían incluir una mayor eficiencia y dinamismo de la base industrial. En cuanto a los negativos, hay externalidades de descentralización que prácticamente no se han considerado en el contexto mexicano. El cierre de una empresa en la Ciudad de México —para relocalizarse en otro lugar— tiene efectos en la metrópoli que no pueden ignorarse, como la pérdida de empleos y de ingresos. Como lo arguyen Massey y Meegan (1985), este tipo de desempleo presenta otros efectos multiplicadores sobre la región metropolitana que deberían considerarse al formular la política económica social. Aun cuando una preocupación principal del trabajo se refiere al impacto de la inversión descentralizada en regiones prioritarias, es necesario que a fin de tener una película completa de todas las implicaciones del programa de parques, se deba poner atención a lo que ocurre en las áreas metropolitanas, desde donde se estimula la descentralización. Este aspecto se abordó sólo marginalmente en la investigación.

Las lecciones derivadas de dos casos de estudio únicamente podrían haber sido más comprensivas de haberse usado una muestra más grande en todas las categorías. Una mayor cobertura de datos referidos a empresas locales quizá hubiera dado una mayor validez a las conclusiones. De igual manera, haber puesto el mayor énfasis en las empresas establecidas habría conducido a resultados más válidos y quizás más representativos. En ese contexto, las principales conclusiones de la investigación no claman validez más allá de los datos que de hecho se recopilaron. No obstante, el interés con las empresas descentralizadas implicó el uso de una muestra representativa dado que casi todas fueron incluidas en el análisis.

Como se esperaba, la etapa analítica de la investigación pro-

bó ser un proceso muy laborioso. Analizar preguntas abiertas-cerradas consumió muchísimo tiempo. Una vez que las respuestas fueron inferidas e interpretadas, se requirió codificar la lista completa de respuestas, no sólo una muestra. Esta fase confirmó la dificultad de recordar cosas y ponerse después al corriente, así como la importancia de la organización en el manejo de los datos.

Además de las fallas del autor, la complejidad y la variedad de los aspectos abordados en la investigación dificultaron mucho el análisis y la presentación de los resultados. De hecho, como lo muestra la investigación realizada en la Gran Bretaña, la evaluación detallada de los parques industriales no ha sido un sello distintivo de los organismos encargados de establecerlos (Fothergill *et al.*, 1987). Esto es una reflexión de, y tiene consecuencias sobre, las dificultades de identificar la influencia precisa de la tierra y las instalaciones en la inducción del desarrollo económico. Una variedad de objetivos están detrás de la amplia preocupación por crear empleo; algunos de los cuales no son fácilmente cuantificables. Pero, sobre todo, el problema más difícil aún es cómo evaluar el impacto de los parques en el empleo local.

Más limitada aún es la investigación concerniente al impacto de los parques industriales en las localidades que actúan como centros de crecimiento, como en el caso mexicano. Un estudio relativamente reciente sobre Gales Central, es uno de los pocos en esta dirección (Thomas y Drury, 1987). Además, quizás hubo demasiados sesgos (conscientes e inconscientes) e involucramiento personal. Sin embargo, como lo argumenta Srinvas *et al.* (1979) para el contexto hindú, "los consejos comunes para el que hace trabajo de campo de que mantenga aparte sus inclinaciones personales son, en el mejor de los casos, 'un consejo de perfección'. El investigador poco puede hacer sobre ellas, aun sin considerar aquellas de las que no se es consciente".

Al final, la realización de esta investigación y el desarrollo del trabajo de campo en particular resultaron ser una experiencia gratificante. Casi no existía material serio en México sobre la contribución del programa a la descentralización industrial y al desarrollo regional. Este trabajo intentó modestamente incrementar el entendimiento sobre tales aspectos. Se considera que ésta es una tarea manejable. Contrariamente a lo que se había leído o escuchado, el trabajo de campo se desarrolló casi sin problemas y a fin de cuentas fue una experiencia afortunada y agra-

dable. Fue exhaustivo en verdad, pues con frecuencia fue necesario viajar durante la noche y trabajar en el día, pero también fue placentero. La mayoría de las personas entrevistadas fueron amistosas y proporcionaron invaluable apoyo. Una cosa es segura, el tiempo utilizado en el trabajo de campo fue la experiencia de una vida. Si los resultados del trabajo quitan parcialmente el velo a la confusión concerniente a la descentralización industrial/desarrollo regional en general y a parques industriales en particular, alimentando el debate para futuras investigaciones, quizás la investigación valió la pena.

ANEXO

GUIÓN GENERAL PARA ENTREVISTAS CON EMPRESARIOS (CONFIDENCIAL)

Parque o ciudad industrial:

Nombre de la empresa:

Fecha de la entrevista:

Parte A: características generales

1. Sobre los entrevistados

(Dirigidas a las personas con más conocimiento de los procesos de decisión de las empresas)

1.1 Nombre

1.2 Posición en la empresa

1.3 Tiempo con la empresa

1.4 Familiaridad con la información solicitada en la entrevista

1.5 Existencia de alguien más dentro o fuera de la empresa que pueda proporcionar información adicional

2. Discusión sobre el desarrollo de la empresa

2.1 Origen de la empresa

2.2 Razones detrás de la formación de la empresa

2.3 Razones para su establecimiento en el parque (empresas nuevas)

2.4 Razones para su relocalización o expansión al parque

2.5 Año de adquisición del espacio o nave industrial

2.6 Año en que se iniciaron los trabajos de construcción de instalaciones

2.7 Año de establecimiento en el parque

2.8 Área

2.9 Inversión de la empresa

Parte B: localización industrial y política regional**1. Localización al nivel de ciudad/región (empresas externas a la ciudad)**

- 1.1 Nivel espacial de la búsqueda (ejemplo: país, región, ciudad o sitio), mencionando si hubo algún interés por una localización en particular y si hubo una segunda o tercera opciones. Razones de por qué se descartaron tales opciones
- 1.2 Discusión de los factores localizacionales involucrados, jerarquizándolos de acuerdo con su importancia en la decisión localizacional

2. Localización al nivel de parque industrial o sitio

- 2.1 Discuta las opciones localizacionales, si es que existieron
- 2.2 Discuta la importancia de los incentivos de política regional en las localizaciones escogidas
 - a) Conocimiento de los incentivos gubernamentales
 - b) Importancia de la ayuda de política regional en la decisión localizacional
 - c) En lo concerniente al parque industrial, discuta las acciones alternativas a tomar en caso de no haberse construido el parque

Parte C: empleo**1. Empleo total**

- 1.1 Anterior a su establecimiento en el parque
- 1.2 Una vez establecida en el parque
- 1.3 En 1986

2. Discutir la explicación de los cambios principales, si es que se dieron**3. Estructura de empleo de la empresa anterior a su movimiento al parque, una vez establecida y en 1986, tocando los siguientes aspectos:**

- 3.1 Categoría de empleo
- 3.2 Sexo
- 3.3 Nivel espacial de reclutamiento
- 3.4 Consideraciones cualitativas de:
 - a) Sueldos y salarios
 - b) Calificaciones requeridas
 - c) Cantidad y calidad de la fuerza laboral
 - d) Entrenamiento proporcionado
 - e) Relaciones laborales

Parte D: mercados, proveedores y competidores*1. Distribución geográfica de mercados (ventas)*

- 1.1 Anterior a su establecimiento en el parque
- 1.2 Una vez establecida en el parque
- 1.3 En 1986

2. Distribución geográfica de proveedores

- 2.1 Anterior a su establecimiento en el parque
- 2.2 Una vez establecida en el parque
- 2.3 En 1986

*3. Localización geográfica de competidores (1986)**4. Discusión de los cambios principales, si es que se dieron**5. Discusión de la formación de vínculos***Parte E: actitudes empresariales**

(Discusión de las actitudes empresariales hacia:)

- 1. Gerencia del parque
- 2. Apoyo del gobernador a la industria
- 3. Ventajas/desventajas de los parques

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, I. (1989), *Industrial Decentralization and Regional Development in Mexico: an Evaluation of the Industrial Estates Programme, 1970-1986*, tesis doctoral, Universidad de Londres (LSE).
- _____ (1984), *Descentralización industrial y la promoción del desarrollo regional*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México.
- _____ y N. Spence (1988), "Industrial Decentralization and Regional Policy, 1970-1986: The Conflicting Policy Response", en G. Philip (ed.), *The Mexican Economy*, Londres y Nueva York, Routledge, pp. 183-228.
- Alcocer, J. e I. Cisneros (1985), "Los empresarios, entre los negocios y la política", en J. Alcocer (comp.), *México, presente y futuro*, México, Ediciones de Cultura Popular, pp. 195-222.
- Alterman, R., N. Carmon y M. Hill (1984), "Integrated Evaluation: A Synthesis of Approaches to the Evaluation of Broad-aim Social Programs", *Socio-Economic Planning Science*, vol. 18, pp. 381-389.
- Anderson, D. (1982), "Small Industry in Developing Countries: A Discussion of Issues", *World Development*, vol. 10, pp. 913-948.
- Arriola, C. y G. Galindo (1984), "Los empresarios y el Estado en México", *Foro Internacional*, vol. 25, pp. 118-137.
- Ashcroft, B. y J. Taylor (1977), "The Movement of Manufacturing Industry and the Effect of Regional Policy", *Oxford Economic Papers*, vol. 29, pp. 84-101.
- Assadi, Y. (1984), *Transport Investment as a Prerequisite for Regional Growth in Developing Countries*, disertación doctoral, Universidad de Texas, A&M.
- Bale, J.R. (1977), "Industrial Estate Development and Location in Post War Britain", *Geography*, vol. 62, pp. 87-92.
- _____ (1974a), "Towards a Definition of the Industrial Estate: a Note on a Neglected Aspect of Urban Geography", *Geography*, vol. 59, pp. 31-34.
- _____ (1974b), "Towards a Geography of the Industrial Estate", *The Professional Geographer*, vol. 26, pp. 291-297.
- _____ (1972), *The Development of Industrial Estates with Special Reference to South Wales, 1936-1969*, tesis de maestría, Universidad de Londres.

- Barkin, D. (1984), "México: tres crisis alimentarias", *Nexos*, vol. 77, mayo, pp. 13-19.
- ____ (1980), "Quiénes son los beneficiarios del desarrollo regional", en ILPES (ed.), *Ensayos sobre planificación regional del desarrollo*, México, Siglo XXI Editores, para el ILPES, pp. 477-501.
- ____ y T. King (1970), *Regional Development in Mexico*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Barr, B.M. (1983), "Industrial Parks as Locational Environment: a Research Challenge", en F.E.I. Hamilton y G.J.R. Linge (eds.), *Spatial Analysis, Industry, and the Industrial Environment*, vol. 3, Chichester, Wiley, pp. 423-440.
- Bartels, C. y Van Duijn (1984), "Implementing Regional Economic Policy: an Analysis of Economic and Political Influences in the Netherlands", *Regional Studies*, vol. 18, pp. 1-11.
- Barthi, R.K. (1978), *Industrial Estates in Developing Economies*, Nueva Delhi, National Publishing House.
- Bautista, E. (1985), "Michoacan, Fomich", *Transformación*, vol. 2, pp. 18-20.
- Bencosme, A. y J. Dajani (1982), "Dynamic Appraisal of Infrastructure Investments", *Regional Economic Planning Science*, vol. 16, pp. 195-207.
- Bergsman, J. (1980), *Income Distribution and Poverty in Mexico*, Washington, D.C., IBRD WP 395.
- BIRF (1984), *The City Region of Mexico City*, informe inédito de una misión a la Ciudad de México.
- ____ (1977), *Spatial Development in Mexico*, Washington, D.C.
- Blum, U. (1982), "Effects of Transportation Investments on Regional Growth: a Theoretical and Empirical Investigation", *Papers of the Regional Science Association*, vol. 49, pp. 169-184.
- Boley, R.E. (1962), *Industrial Districts: Principles in Practice*, Washington, D.C., Urban Land Institute.
- Bolton, R. (1980), "Multi-regional Modelling in Policy Analysis", en F. Gerard Adams y N. Glickman (eds.), *Modelling the Multiregional Economic System*, Lexington y Toronto, Lexington Books, pp. 255-283.
- Borja Navarrete, G. (1986), *Un enfoque para la industrialización de Aguascalientes*, ponencia presentada al Foro de Consulta Popular sobre Industria, Aguascalientes, 7 de septiembre.
- Borsotti, C.A. (1981), "Notas sobre la teoría y la metodología de la planificación sociodemográfica", en PISPAL (ed.), *Estructura política y políticas de población*, México, PISPAL, pp. 72-111.
- Bowonder, B. y R. Chetri (1984), "The Siting of a Fertilizer Complex", *Third World Planning Review*, vol. 6, pp. 139-156.
- Bozeman, B. y J. Massey (1982), "Investing in Policy Evaluation: Some

- Guidelines for Sceptical Public Managers”, *Public Administration Review*, vol. 6, pp. 264-270.
- Bredo, W. (1960), *Industrial Estates: Tool for Industrialization*, Glencoe, The Free Press para The International Industrial Development Center y Stanford Research Institute.
- Brennan, S. (1983), “Contradictions in Mexico’s National Spatial Policy”, *Regional Development Dialogue*, vol. 4, pp. 21-42.
- Brenner, M., Brown y D. Canter (1985), *The Research Interview. Uses and Approaches*, Orlando, Academic Press.
- Brown, C.M. (1966), “Successful Features in the Planning of the New Town Industrial Estates”, *Journal of the Town Planning Institute*, vol. 52, pp. 15-18.
- Brown, J. y D. Canter (1985), “The Uses of Explanation in the Research Interview”, en M. Brenner *et al.* (eds.), *The Research Interview. Uses and Approaches*, Orlando, Academic Press, pp. 217-245.
- Bueno, G.M. (1983), “Endeudamiento externo y estrategias de desarrollo en México: 1976-1982”, *Foro Internacional*, julio-septiembre, pp. 78-89.
- Bulmer-Thomas, V. (1982), *Input-Output Analysis in Developing Countries. Sources, Methods and Applications*, Nueva York, Wiley.
- Burford, R.L. y J.L. Katz (1981), “A Method for Estimation of Input-Output Type Multipliers when no Input-Output Models Exists”, *Journal of Regional Science*, vol. 21, pp. 151-161.
- Business Latin America (1985), “Mexico Tries Again with New Incentives for Decentralization”, *Business Latin America*, febrero.
- Bustamante Lemus, C. (1986), *Las políticas de descentralización y desconcentración en México, con terremoto y mundial de futbol*, Foro sobre Descentralización y Desarrollo Regional, Valle de Bravo, México, mayo 21-24.
- Camacho Sandoval, F. (1985), “Dónde está el piloto”, *El Sol del Centro*, suplemento dominical *El Unicornio*, 6 de octubre, p. 3.
- Campo, V.M. y J.M. Espitia (1983), “Evaluación y mercados de trabajo en México: políticas de selección y promoción de la fuerza laboral”, en V.L. Urquidí y S. Trejo (eds.), *Recursos humanos, empleo y desarrollo en la América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 454-475.
- Canon, J.B. (1975), “Government Impact on Industrial Location”, en L. Collins y D.F. Walker (eds.), *Locational Dynamics of Manufacturing Activity*, Londres, Wiley, pp. 109-131.
- Canter, D., J. Brown y L. Groat (1985), “A Multiple Sorting Procedure for Studying Conceptual Systems”, en M. Brenner *et al.*, *The Research Interview. Uses and Approaches*, Orlando, Academic Press, pp. 79-114.
- Cantú, A. (1982), “Las tareas del Estado”, en Nexos y Océano (eds.),

- El desafío mexicano*, México, Nexos y Océano, pp. 49-57.
- Cardiel, E. (1976), *Viabilidad económica que ofrece la zona industrial del país para el establecimiento de la industria maquiladora*, México, UNAM, citado por Friedman *et al.* (1981, p. 339).
- Carmona, F., G. Montaña y J. Carrión (1983), *El milagro mexicano*, México, Editorial Nuestro Tiempo, 11a. ed.
- Carnemark, C. (1979), *Some Economic, Social and Technical Aspects of Rural Roads*, ponencia presentada en el Taller UN (ESCAP) sobre Caminos Rurales, Dacca, citado por Bencosme y Dajani (1982, p. 195).
- Carr, B. (1983), "The Mexican Economic Debacle and the Labour Movement: a New Era or More of the Same?", en D.L. Wyman (ed.), *Mexico's Economic Crisis, Challenges and Opportunities*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, Universidad de California, Serie Monográfica, núm. 12.
- Carrillo, J. (1986), "Conflictos laborales en la industria maquiladora de exportación", *Comercio Exterior*, vol. 36, núm. 1, enero, pp. 46-57.
- Carrillo Arronte, R. (1986), *Relación entre el desarrollo regional y la estrategia de desarrollo nacional*, Foro sobre Descentralización y Desarrollo Regional, Valle de Bravo, México, mayo, 21-24.
- Castree, R. (1966), *An Economic Investigation of Industrial Estates in Wales*, tesis de maestría, Universidad de Gales.
- CEC (1985), *An Inquiry into the Benefits of the Government Advanced Factory Building Programme*, Informe inédito del Departamento de Comercio e Industria, Cambridge (Inglaterra), Cambridge Economic Consultants.
- CEPAL (1974a), "Principales características de la evolución histórica de la industria latinoamericana", en M. Nolf (ed.), *Desarrollo industrial latinoamericano*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 35-108.
- (1974b), "La pequeña industria en el desarrollo latinoamericano", en M. Nolf (ed.), *Desarrollo industrial latinoamericano*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 109-139.
- CEPES (1984), *Algunos aspectos sobre el nivel de vida en Aguascalientes*, Aguascalientes, Centro de Estudios Económicos y Sociales del PRI.
- (1982), *Plan Estatal de Desarrollo 1982-1988*, Aguascalientes, Centro de Estudios Económicos y Sociales del PRI.
- Cervantes, E. (1986), "Prioridades nacionales e intereses locales: la explotación del petróleo en Tabasco", en B. Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México, pp. 69-78.
- Chadwick, B.A., H.M. Bahr y S.L. Albretch (1984), *Social Science*

- Research Methods*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Chatterjee, L. y P. Nijkamp (1983), *Urban and Regional Policy Analysis in Developing Countries*, Aldershot, Gower.
- Ciceri Silvenses, H.N. (1986), "Vinculación industria-universidad", *Ciencia y Desarrollo*, vol. 68, mayo-junio, pp. 55-70.
- CIDE (1982), "La noche de un sexenio difícil", en Nexos y Océano (eds.), *El desafío mexicano*, México, Nexos y Océano, pp. 59-66.
- Clark, U.E.G. (1976), "The Cyclical Sensitivity of Employment in Branch and Parent Plants", *Regional Studies*, vol. 10, pp. 293-298.
- Cockcroft, J. (1983), *Mexico. Class Formation, Capital Accumulation and the State*, Nueva York, Monthly Review Press.
- Conapo (1984), *El Consejo Nacional de Población*, México, Conapo.
- ____ (1982), *México demográfico*, México, Conapo.
- Coplamar (1982), *Necesidades esenciales de México*, vol. 5: *Geografía de la marginación*, México, Siglo XXI Editores para la Coplamar.
- Cook, T.J., R.W. Johnson y M.M. Wagner (1980), "Rescuing Evaluation Research Through Administrative Experimentation", en S.S. Nagel (ed.), *Improving Policy Analysis*, Londres y Beverly Hills, Sage, pp. 153-164.
- ____ y F.P. Scioli (1975), "The Interaction of Substance and Method in the Study of Public Policy", en F.P. Scioli y T.J. Cook (eds.), *Methodologies for Analyzing Public Policies*, Lexington y Toronto, Lexington Books, pp. 3-8.
- Cordera, R. y C. Tello (1986), "México: opciones y decisiones", *Nexos*, núm. 101, pp. 13-19.
- Cunningham, S. (1982), "Industrial Estates as a Planning Tool. Recent Experience in Rio de Janeiro and Minas Gerais States, Brazil", *Third World Planning Review*, vol. 4, pp. 44-60.
- Czamanski, S. (1969), "Applicability and Limitations in the Use of Input-Output Tables for Regional Studies", *Papers of the Regional Science Association*, vol. 23, pp. 65-78.
- Damesick, P. (1984), "The Future of Regional Planning and Policy in the U.K.: the Findings of the R.S.A. Inquiry", *Regional Studies*, vol. 18, pp. 165-173.
- Datta Chaudhuri, M. (1980), "Infrastructure and Location", en J. Co-doy *et al.* (eds.), *Policies for Industrial Progress in Developing Countries*, Nueva York, Oxford University Press para el Banco Mundial y la ONUDI.
- DDF (1980), *Plan Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*, México, Departamento del Distrito Federal
- Degg, M.R. (1987), "The 1985 Mexican Earthquake", *Modern Geology*, vol. 11, pp. 109-131.
- De Mattos, C. (1983a), *Las ciudades intermedias en las estrategias de reorganización espacial*, ponencia presentada en la II Reunión sub-

- regional sobre Descentralización y Desarrollo Urbano, Ciudad de México, enero 17-21, mimeo.
- _____ (1983b), "El proceso de concentración territorial: ¿obstáculo para el desarrollo?", *Papers of the Latin American Congress on Population and Development*, vol. II, México, UNAM, El Colegio de México y Pispal, pp. 931-959.
- Dessant, J.W. y R. Smart (1977), "Evaluating the Effects of Regional Economic Policy: A Critique", *Regional Studies*, vol. 11, pp. 147-152.
- Dewar, D., A. Todes y V. Watson (1986), *Regional Development and Settlement Policy. Promises and Prospects*, Londres, Allen & Unwin.
- Diamond, D. y N. Spence (1984), "Infrastructure and Regional Development Theories", *Built Environment*, vol. 10, pp. 262-269.
- _____ y N. Spence (1983), *Regional Policy Evaluation A Methodological Review and the Scottish Example*, Aldershot, Gower.
- Dickenson, J.P. (1970), "Industrial Estates in Brazil", *Geography*, vol. 55, pp. 326-329.
- Di Giorgi, U. y R. Moscati (1980), "The Role of the State in the Uneven Spatial Development of Italy: the Case of the Mezzogiorno", *The Review of Radical Political Economics*, vol. 12, pp. 50-63.
- Dixon, B.R., G.D. Bouma y G.B.J. Atkinson (1987), *A Handbook of Social Science Research — A Comprehensive and Practical Guide for Students*, Nueva York, Oxford University Press.
- Dogson, J.S. (1974), "Motorway Investment, Industrial Transport Costs, and Subregional Growth: A Case Study of the M62", *Regional Studies*, vol. 8, pp. 75-91.
- Douglas, J.D. (1976), *Investigative Social Research. Individual and Field Team Research*, Beverly Hills y Londres, Sague, Sague Library of Social Research, vol. 29.
- Dunford, M. (1985), *Cooperation and the Division of Labour in Space*, ponencia presentada en la Conferencia ISA sobre Reestructuración Industrial, Cambio Social y la Localidad, Universidad de Sussex, abril, 16-19.
- _____ y D. Perrons (1984), "Integration and Unequal Development: Towards an Understanding of the Impact of Economic Integration on Ireland and Southern Italy", *Urban and Regional Studies*, WP 36, Universidad de Sussex.
- Edwards, A. (1983), "The Structure of Industrial Change: Regional Incentives to the Textile Industry of Northeast Brazil", en F.E.I. Hamilton y G.J.R. Linge (eds.), *Spatial Analysis, Industry and the Industrial Environment*, vol. 3, Chichester, Wiley, pp. 485-500.
- English Estates (1985a), *Historical Background on Government Advanced Factory Programmes*, documento interno, Londres, English

- Estates, Departamento de Comercio e Industria.
- ____ (1985b), *Industry in England*, Gateshead, English Estates, Departamento de Comercio e Industria.
- ____ (1984), *Annual Report*, Gateshead, English Estates, Departamento de Comercio e Industria.
- Eustace, J. (1980), "Regional Incentives in the Republic of Ireland", en Yuill *et al.* (eds.), *Regional Policy in the European Community*, Londres, Croom Helm, pp. 113-133.
- Feldman, E.J. (1981), *A Practical Guide to the Conduct of Field Research in the Social Sciences*, Boulder, Westview.
- Fidein (1986), *Directorio nacional de localización industrial*, México, Nafin, Fidein.
- ____ (1984), "Seminario Fidein sobre Desarrollo de Parques Industriales", *Fidein*, número especial.
- ____ (1982), *Estimación de la demanda de terrenos y naves en parques industriales*, México, Suma Consultores para Fidein.
- Fiedler, J. (1978), *Field Research. A Manual for Logistics and Management of Scientific Studies in Natural Settings*, San Francisco y Londres, Jossey-Bass Publishers.
- Fisher, B., E. Gerken y U. Hiemenz (1982), *Growth, Employment and Trade in an Industrializing Economy — A Quantitative Analysis of Mexican Development Policies*, Tubingen, Mohr.
- Fisher, F. (1980), *Politics, Values and Public Policy: The Problems of Methodology*, Boulder, Westview.
- Folmer, H. (1980), "Measurement of the Effects of Regional Policy Instruments", *Environment and Planning A.*, vol. 12, pp. 1191-1202.
- Fondeport (1980), *Puertos industriales*, México, Fondo Nacional de Desarrollos Portuarios.
- Foster, G. y P. Easton (1981), "Dealings with Changes in a Program's Goals and Design: Methods from a Formative Evaluation of the Florida Linkage System", en D.J. Palumbo y M. Harder (eds.), *Implementing Public Policy*, Lexington y Toronto, Lexington Books.
- Fothergill, S., S. Monk y M. Perry (1987), *Property and Industrial Development*, Londres, Hutchinson.
- ____ y G. Gudgin (1985), "Ideology and Methods in Industrial Location Research", en D. Massey y R. Meegan (eds.), *Politics and Method*, Londres y Nueva York, Methuen.
- Frank, L.F., R.H. Miall y R.D. Rees (1984), "Issues in Small Firms Research of Relevance to Policy Making", *Regional Studies*, vol. 18, pp. 257-266.
- Friedmann, J., N. Gardels y A. Pennink (1981), "The Politics of Space: Five Centuries of Regional Development in Mexico", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 4, pp. 319-349.

- Friedmann, M. (1982), "The Political Questions: Can We Have a National Industrial Policy or a National Regional Policy?", en M.E. Bell y P.S. Lande (eds.), *Regional Dimensions of Industrial Policy*, Lexington, Lexington Books, pp. 21-46.
- Frohok, F.M. (1979), *Public Policy. Scope and Logic*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Galenson A. (1984), *Investment Incentives for Industry. Some Guidelines for Developing Countries*, Washington, D.C., Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, WP 669.
- Garibay Mendoza, J. (1984), "El impacto tecnológico. Propuestas para su solución", *Transformación*, vol. 1, pp. 41-43.
- Garza, G. (1986a), *Políticas urbano-regionales en México: 1900-1985*, Foro sobre Descentralización y Desarrollo Regional, Valle de Bravo, México, mayo 21-24.
- (1986b), "Dinámica industrial y perspectivas de descentralización después del terremoto", en B. Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México, pp. 219-236.
- (1985), "Dinámica industrial y perspectivas de industrialización", *El Mercado de Valores*, núm. 51, 23 de diciembre, 1200-1204.
- (1983), *Desarrollo económico, urbanización y políticas urbano-regionales en México*, ponencia presentada al Seminario de Investigación sobre las Relaciones México-Estados Unidos, Universidad de California en San Diego, diciembre.
- y M. Schteingart (1978), "Mexico City: The Emerging Megalopolis", en W.A. Cornelius y R.V. Kemper (eds.), *Metropolitan Latin America, The Challenge and the Response*, Beverly Hills, Sage, pp. 51-85.
- Gauthier, H.L. (1970), "Geography, Transportation, and Regional Development", *Economic Geography*, vol. 46, pp. 612-619.
- Gibbs, D.C. (1983), "The Effect of International and National Development on the Clothing Industry of the Manchester Conurbation", en F.E.I. Hamilton y G.J.R. Linge (eds.), *Spatial Analysis, Industry and the Industrial Environment*, vol. 3, Chichester, Wiley, pp. 234-254.
- Gilly, A. (1983), "México: dos crisis", *Nexos*, núm. 70, pp. 13-24.
- Gilmour, J.M. (1974), "External Economies of Scale, Inter-industrial Linkages and Decision Making in Manufacturing", en F.E.I. Hamilton (ed.), *Spatial Perspectives on Industrial Organization and Decision Making*, Londres, Wiley, pp. 335-362.
- Giner de los Ríos, F. (1985), "Microindustria en México, evaluación y desarrollos", *Transformación*, vol. 2, pp. 36-42.
- Glickman, N.G. (1980), "Methodological Issues and Prospects for Urban Impact Analysis", en N.G. Glickman (ed.), *The Urban Im-*

- pact of Federal Policies*, Londres y Baltimore, Johns Hopkins University.
- Glover, D.R. y J.L. Simon (1975), "The Effect of Population Density on Infrastructure: the Case of Road Building", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 23, pp. 453-468.
- Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos (1984a), *Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988*, México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- ____ (1984b), *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988*, México, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
- ____ (1983), *Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y Región Centro*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto.
- ____ (1979), *Programa de Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales*, México, gobierno federal.
- Gobierno de Aguascalientes (1986a), *Plan Municipal de Desarrollo Urbano 1984-1986*, Aguascalientes, Presidencia Municipal.
- ____ (1986b), *Sexto Informe de Gobierno*, Aguascalientes, Gobierno del Estado.
- ____ (1985a), *Plan Estatal de Desarrollo 1985-1986* [actualización], Aguascalientes, Secretaría de Planeación y Desarrollo Estatal.
- ____ (1985b), *Aguascalientes. Información Básica*, Aguascalientes, Secretaría de Fomento Industrial y Comercial.
- ____ (1980), *Plan Director de la Ciudad de Aguascalientes*, Aguascalientes, Gobierno del Estado.
- ____ (1978), *Plan Estatal de Desarrollo Urbano*, Aguascalientes, Gobierno del Estado.
- Gobierno de Durango (1985), *Descubra Durango industrial*, Durango, Gobierno del Estado.
- Gobierno de Michoacán (1986), *Seis años de gobierno*, Morelia, Gobierno del Estado.
- ____ (1985), *Directorio industrial*, México, Heftsa para Secretaría de Desarrollo Industrial.
- ____ (1983), *Plan Director de Desarrollo Urbano de Morelia*, Morelia, Secretaría de Urbanismo.
- ____ (1981), *Michoacán, apuntes socioeconómicos*, Morelia, Editorial Quadri y Gobierno del Estado.
- ____ (1979), *Monografía sobre Michoacán*, Morelia, Gobierno del Estado.
- Godau Schüking, R. (1982), *Estado y acero. Historia política de Las Truchas*, México, El Colegio de México.
- Goldenberg, E.N. (1983), "The Three Faces of Evaluation", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 2, pp. 515-525.
- Goldsmith, W. (1978), "Marxism and Regional Policy: An Introduc-

- tion", *Review of Radical Political Economics*, vol. 10, pp. 13-17.
- Gómez, J. (1985), "¿Vuelven los Guggenheim?", *El Sol del Centro*, suplemento dominical *El Unicornio*, 10 de noviembre, pp. 4-7.
- (1982), *Aguascalientes: imperio de los Guggenheim*, México, Fondo de Cultura Económica y Secretaría de Educación Pública.
- Gómez, P. y A. Cortez (1988), *Experiencia histórica y promoción del desarrollo regional en México*, México, Nafin.
- González, A. (1974), *Historia de Aguascalientes*, Aguascalientes, Francisco Antúnez.
- González, E. (1981), "Empresarios y obreros: dos grupos de poder frente a la crisis y la política económica en los setentas", en R. Cordera (comp.), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, *El Trimestre Económico*, Lecturas 39, México, Fondo de Cultura Económica.
- González, V. (1985), "Brindis por la modernidad", *El Sol del Centro*, suplemento dominical *El Unicornio*, 6 de octubre, p. 5.
- Government of India (1980), *Report on Industrial Dispersal*, National Committee on the Development of Backward Areas, Nueva Delhi, Planning Commission.
- Graizbord, B. (1983), "Comment on Brennan's Paper: Contradictions in Mexico's National Spatial Policy", *Regional Development Dialogue*, vol. 4, p. 42.
- Grashkamp, J.A. y A.T. Ananost (1974), *Industrial Park Development for the Small Town*, Center for Real Estate and Urban Economic Studies, Universidad de Connecticut.
- Green, D.H. (1977), "Industrialists Information Levels of Regional Incentives", *Regional Studies*, vol. 11, pp. 7-18.
- Green, R. (1979), "Endeudamiento externo y debilidad estatal: el caso de México", *Foro Internacional*, vol. 77, pp. 73-111.
- Greenfield, S.M. y A. Strickon (1981), "A New Paradigm for the Study of Entrepreneurship and Social Change", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 29, pp. 467-499.
- Greer, T.V. y J.G. Greer (1982), "Problems in Evaluating Costs and Benefits of Social Programs", *Public Administration Review*, vol. 42, pp. 151-156.
- Greytack, D. (1972), "The Firm in Regional Input-Output Analysis", *Regional Studies*, vol. 6, pp. 327-329.
- Grindle, M.S. (1980), "Policy Content and Context in Implementation", en M.S. Grindle (ed.), *Politics and Policy Implementation in the Third World*, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- Guillén, H. (1984), *Orígenes de la crisis en México, 1940-1982*, México, Ediciones Era.
- Guzmán, J.N. (1985), *Compañías forestales y bosques en Michoacán, 1875-1920*, Morelia, Universidad Michoacana, Coordinación de la Investigación Científica.

- Gwillian, K.M. (1970), "The Indirect Effects of Highway Investment", *Regional Studies*, vol. 4, pp. 167-176.
- Gwynne, R.N. (1985), *Industrialization and Urbanization in Latin America*, Beckenham, Croom Helm.
- Hakim, C. (1987), *Research Design. Strategies and Choices in the Design of Social Research*, Londres, Allen & Unwin.
- Hall, P. (1984), *The World Cities*, Londres, Wedenfield & Nicholson.
- _____ y A. Markusen (1985), "High Technology and Regional-Urban Policy", en P. Hall y A. Markusen (eds.), *Silicon Landscapes*, Boston, Allen & Unwin, pp. 144-151.
- Hallet, G., P. Randall y E.G. Ivest (1973), *Regional Policy for Ever?*, Worcester y Londres, The Trinity Press para The Institute of Economic Affairs.
- Hamilton, F.E.I. (1974), *Spatial Perspectives on Industrial Organization and Decision Making*, Londres, Wiley.
- _____ y G.J.R. Linge (1983), "Regional Economics and Industrial Systems", en F.E.I. Hamilton y G.J.R. Linge (eds.), *Spatial Analysis, Industry and the Industrial Environment*, vol. 3, Chichester, Wiley.
- Hansen, N.M. (1965a), "Unbalanced Growth and Regional Development", *West Economic Journal*, vol. 4, pp. 3-14.
- _____ (1965b), "The Structure and Determinants of Local Public Investment Expenditures", *Review of Economics and Statistics*, vol. 47, pp. 150-162.
- Hardoy, J. y D. Satterthwaite (1984), *Planning and Management of Small and Intermediate Urban Centres in National Development Strategies*, ponencia presentada en la Reunión del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Kenia, noviembre.
- _____ y D. Satterthwaite (1981), *Housing, Land and Settlement Policies in Seventeen Third World Nations*, Chichester, Wiley.
- Hardy, Ch. (1982), "Mexico's Development Strategy for the 1980s", *World Development*, vol. 10, pp. 501-512.
- Harwick, J.M. (1971), "Notes on the Isard and Chenery-Moses Interregional Input-Output Models", *Journal of Regional Science*, vol. 11, pp. 73-86.
- Haveman, R.H. (1976), "Evaluating the Impact of Public Policies on Regional Welfare", *Regional Studies*, vol. 10, pp. 449-463.
- Hebbert, M. (1982), "The New Decentralism — A Critique of the Territorial Approach", en P. Healy *et al.* (eds.), *Planning Theory—Prospects for the 1980s*, Londres, Pergamon Press.
- Hernández Laos, E. (1977), *The Sources of Regional Differences in Efficiency. The Case of Mexican Manufacturing*, tesis doctoral, Universidad de East Anglia.
- Hernández Millán, A. (1979), "Elementos para una crítica de la política

ca de población en México”, *Comercio Exterior*, vol. 29, núm. 7, julio, pp. 749-757.

- Hewings, G.J.D. (1983), “Regional and Interregional Accounting Systems for Development Planning under Conditions of Limited Information”, en L. Chatterjee y P. Nijkamp (eds.), *Urban and Regional Policy Analysis in Developing Countries*, Amsterdam, North Holland.
- _____ y B. O’Huallachain (1983), “Industrial Factors in the Development of Regional Systems”, en F.E.I Hamilton y G.J.R. Linge (eds.), *Spatial Analysis, Industry and the Industrial Environment*, vol. 3, Chichester, Wiley.
- _____ (1971), “Regional Input-Output Models in the U.K.: Some Problems and Prospects for the Use of Nonsurvey Techniques”, *Regional Studies*, vol. 5, pp. 11-22.
- Hiernaux, D. (1984), “El Estado y las políticas urbanas”, en Cecode (ed.), *Las Truchas, ¿inversión para la desigualdad?*, México, Océano para el Centro de Ecodesarrollo.
- Hirschman, A. (1958), *The Strategy of Economic Development*, New Haven y Londres, Yale University Press.
- Hogg, M.V. (1976), *UNIDO Evaluation Report on Industrial Estates núm. 13: India*, Reunión del Grupo de Expertos sobre la Efectividad de Parques Industriales en Países en Vías de Desarrollo, Viena, Austria, diciembre 13-16.
- House, E.R. (1980), *Evaluating with Validity*, Beverly Hills y Londres, Sage.
- IDA (1983), *Industrial Development in Ireland*, Dublin, Industrial Development Authority.
- _____ (1984a), *Overseas Companies in Ireland*, Dublin, Industrial Development Authority.
- _____ (1984b), *Ireland: the Natural Location for the Food and Drink Manufacturer*, Dublín, Industrial Development Authority.
- Iracheta, C. (1986), *Metropolización y política urbana*, Foro sobre Descentralización y Desarrollo Regional, Valle de Bravo, México, mayo 21-24.
- Issaev, B., P. Rietveld y F. Snickars (1982), *Multiregional Economic Modelling. Practice and Prospect*, Amsterdam, North Holland.
- Jacobs, S. y E.A. Roistacher (1980), “The Urban Impact of HUD’s Urban Development Action Grant Program or, Where’s the Action in Action Grants?”, en N.J. Glickman (ed.), *The Urban Impact of Federal Policies*, Baltimore y Londres, Johns Hopkins University, pp. 335-362.
- Jameson, K.P. (1979), “Designed to Fail: Twenty Five Years of Industrial Decentralization Policy in Peru”, *The Journal of Developing Areas*, vol. 14, pp. 55-70.

- Johnson, R.N. y J.M. Pierce (1975), "The Economic Evaluation of Policy Impacts: Cost-Benefit and Cost-Effectiveness Analysis", en F.P. Scioli y T.J. Cook (eds.), *Methodologies for Analyzing Public Policies*, Lexington y Toronto, Lexington Books, pp. 131-154.
- Jones, W.J. (1983), "Can Evaluations Influence Programs?", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 2, pp. 174-184.
- Kane, E. (1985), *Doing Your Own Research. Basic Descriptive Research in the Social Sciences and Humanities*, Londres y Nueva York, Marion Boyars.
- King, T. (1970), *Mexico: Industrialization and Trade Policies since 1940*, Londres, Oxford University Press.
- Kraft, G., J. Meyer y J. Valette (1971), *The Role of Transportation in Regional Economic Development*, Lexington, Lexington Books.
- Kramer, F.A. (1975), "Policy Analysis as Ideology", *Public Administration Review*, vol. 35, pp. 509-517.
- Krausz, E. y S.H. Miller (1974), *Social Research Design*, Londres, Longman.
- Lakshmanan, T.R. (1984), "Information Systems for Regional Development, with Special Emphasis on Developing Countries", en P. Nijkamp y P. Rietveld (eds.), *Information Systems for Integrated Regional Planning*, Amsterdam, North Holland, pp. 139-159.
- _____ y A. Elhance (1983), "Public Expenditure and the Performance of Regional Production Enterprises: Analytical and Policy Issues", en L. Chatterjee y P. Nijkamp (eds.), *Urban and Regional Planning Policy in Developing Countries*, Aldershot, Gower.
- Laurelli, E. (1984), "Avatares de la planeación territorial", en Cecode (ed.), *Las Truchas, ¿inversión para la desigualdad?*, México, Océano para el Centro de Ecodesarrollo.
- Lavell, A.M. (1972), "Regional Industrialization in Mexico, some Policy Considerations", *Regional Studies*, vol. 6, pp. 343-362.
- _____ (1971), *Industrial Development and the Regional Problem in Mexico*, tesis doctoral, Universidad de Londres.
- Leal, M.L. (1981), "Los puertos industriales de México", *Ciencia y Desarrollo*, vol. 39, pp. 7-21.
- Leff, N.H. (1978), "Industrial Organization and Entrepreneurship in the Developing Countries: the Economic Groups", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 26, pp. 661-675.
- Lloyd y Shut (1985), "Recession and Restructuring in the North-West Region, 1974-1982: The Implications of Recent Events", en D. Massey y R. Meegan (eds.), *Politics and Method*, Londres y Nueva York, Methuen, pp. 16-60.
- Looney, R. y P. Frederiksen (1982), "A Programmed Approach Toward Regional Expenditure Policy for Mexico", *Journal of Developing Areas*, vol. 17, pp. 1-12.

- _____ y P. Frederiksen (1981), "The Regional Impact of Infrastructure Investment in Mexico", *Regional Studies*, vol. 15, pp. 285-296.
- López, J. (1983), "The Mexican Economy: Present Situation, Perspectives and Alternatives", *World Development*, vol. 11, pp. 455-465.
- López Lara, R. (1973), *El Obispado de Michoacán en el siglo XVII. Informe inédito de beneficios, pueblos y lenguas*, Morelia, Fimax, citado por Ramírez Romero (1985, p. 13).
- López Velarde, O. (1986), "Aguascalientes: ejemplo de descentralización modelo", suplemento especial de *El Día*, junio.
- Lozano de la Torre, C. (1984), *Administración de parques industriales y construcciones*, Aguascalientes, Fideicomiso de la Ciudad Industrial de Aguascalientes, documento interno.
- Luiselli, C. (1985), "Propuesta para la reconstrucción. La capital invisible", *Nexos*, vol. 96, pp. 45-57.
- Lustig, N. (1986), "A Comment", en B. Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México, pp. 277-280.
- Maclennan, B.W. (1981), "Political Power and Policy Formulation, Implementation and Evaluation", en D.J. Palumbo y M.A. Harder (eds.), *Implementing Public Policy*, Lexington y Toronto, Lexington Books, pp. 55-63.
- _____ y J. Parr (1979). "Regional Policy", en D. Maclennan y J.B. Parr (eds.), *Regional Policy — Past Experience and New Direction*, Oxford, Martin Robertson, pp. 323-329.
- Mackay, R. (1979), "The Death of Regional Policy — or Resurrection Squared?", *Regional Studies*, vol. 13, pp. 281-295.
- Mandeville, T.D. (1983), "An Input-Output Framework for Measuring Economic Impacts: A Case Study of the Aluminium Industry at Gladstone, Australia", en F.E.I. Hamilton y G.J.R. Linge (eds.), *Spatial Analysis, Industry and the Industrial Environment*, vol. 3, Chichester, Wiley, pp. 203-216.
- Manners, G. (1976), "Reinterpreting the Regional Problem", *Three Banks Review*, vol. 111, pp. 33-55.
- Martínez, E. (1986), *Descentralización industrial, políticas de apoyo e instrumentos de fomento*, ponencia presentada en el Foro de Consulta Popular sobre Industria, Morelia.
- Martínez del Campo, M. (1985), *Industrialización en México. Hacia un análisis crítico*, México, El Colegio de México.
- Martínez Nava, J.M. (1984), *Conflicto Estado-empresarios en los gobiernos de Cárdenas, López Mateos y Echeverría*, México, Nueva Imagen.
- Massey, D. (1984), *Spatial Divisions of Labour — Social Structures and the Geography of Production*, Londres y Basingstoke, Macmillan.
- _____ (1979a), "A Critical Evaluation of Industrial Location Theory",

- en F.E.I. Hamilton y G.J.R. Linge (eds.), *Spatial Analysis, Industry and the Industrial Environment*, vol. 1, Chichester, Wiley, pp. 57-72.
- (1979b), "In What Sense a Regional Problem", *Regional Studies*, vol. 13, pp. 233-243.
- (1978), "Capital and Locational Change: the U.K. Electrical Engineering and Electronics Industries", *Review of Radical Political Economics*, vol. 10, pp. 39-54.
- y R. Megan (1985), "Profits and Job Loss", en D. Massey y R. Meegan (eds.), *Politics and Method*, Londres y Nueva York, Methuen, pp. 119-143.
- Mattheus, A.S. (1979), *A Comparisson of the Forces of Agglomeration within Calgary's Industrial Parks*, disertación de maestría, Universidad de Calgary.
- Mathur, O. (1984), "The Role of Small and Intermediate-sized Urban Settlements in National Development", *Ekistics*, vol. 304, pp. 26-34.
- Meadows, W.J. y P.M. Jackson (1984), "Infrastructure and Regional Development", *Built Environment*, vol. 10, pp. 270-281.
- Mele, P. (1986), *El espacio industrial entre la ciudad y la región. Estudio de la dinámica de industrialización de la Región Centro de los estados de Puebla y Tlaxcala*, Puebla, Universidad Autónoma de Puebla.
- Menchik, M.D. (1980), "Movement of Jobs and Movement of People: Ideas for Regional Modelling and Related Research", en F.G. Adams y N.J. Glickman (eds.), *Modelling the Multiregional Economic System*, Lexington y Toronto, Lexington Books, pp. 193-197.
- Méndez Lugo, B. (1986), "Fomento de exportaciones: apoyo a la pequeña y mediana industria del estado de Michoacán", *Transformación*, vol. 3, pp. 38-41.
- (1985), "Desarrollo regional y microindustria en Michoacán", *Transformación*, vol. 2, pp. 26-29.
- Mercado, A. (1987), "Crisis urbana y descentralización. La escena urbana en el V Informe de Gobierno", *Metrópolis*, suplemento de *El Día*, 14 de septiembre.
- Meseguer, R. y M. Guevara (1985), *Perfil socioeconómico de Veracruz*, México, Tesis Centro.
- Meyer, L. (1983), "Mexico: the Political Problems of Economic Stabilization", en L.W. Donald (ed.), *Mexico's Economic Crisis: Challenges and Opportunities*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, Serie Monográfica, 12, pp. 117-124.
- Micheli, J. (1985), "Hacia una ciencia económica regional", *El Sol del Centro*, suplemento dominical *El Unicornio*, 6 de octubre, p. 7.
- Mitchel, R.E. (1973), "Survey Material Collected in the Developing Countries: Sampling, Measurement, and Interviewing. Obstacles

- to Intra an Inter-national Comparisons", en D.P. Warwick y S. Osherson (eds.), *Comparative Research Methods*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, pp. 204-226.
- Monsiváis, C. (1983), "La ofensiva ideológica de la derecha", en P. González Casanova y E. Florescano (coord.), *México hoy*, México, Siglo XXI Editores, pp. 306-328.
- Moore, B. y J. Rhodes (1976), "Regional Economic Policy and the Movement of Manufacturing Firms to Developing Areas", *Economica*, vol. 43, pp. 17-31.
- Mora Ortiz, G. (1971), "Desarrollo económico regional como base para el fomento y diversificación de las exportaciones", *Comercio Exterior*, vol. 21, núm. 9, septiembre, pp. 757-759.
- Morehouse, T.A. (1972), "Program Evaluation: Social Research Versus Public Policy", *Public Administration Review*, vol. 32, pp. 868-874.
- Moreno Sada, J.J. (1985), "La desconcentración industrial. Problemática compleja que requiere soluciones inmediatas", *Transformación*, vol. 2, pp. 5-7.
- Mostyn, B. (1985), "The Content Analysis of Qualitative Research: A Dynamic Approach", en M. Brenner *et al.* (eds.), *The Research Interview. Uses and Approaches*, Orlando, The Academic Press, pp. 115-145.
- Nacional Financiera (1981), *La economía mexicana en cifras*, México, Nafin.
- Nagel, S.S. (1980), "Political Science and Public Administration as Key Elements in Policy Analysis", en S.S. Nagel (ed.), *Improving Policy Analysis*, Londres y Beverly Hills, Sage.
- Nasatir, D. (1985), "The Survey Research Process", en R.B. Smith (ed.), *A Handbook of Social Science Methods*, vol. 3, *Quantitative Methods. Focused Survey Research and Casual Modelling*, Nueva York, Praeger, pp. 154-192.
- Navarrete, J.E. (1972), *La política económica para 1972*, México, Banco Nacional de Comercio Exterior.
- _____ (1971), *México: la política económica del nuevo gobierno*, México, Banco Nacional de Comercio Exterior.
- Neira, E. (1983), *Una estrategia para la descentralización de la gestión en los asentamientos humanos*, ponencia presentada en la II Reunión Sub-regional sobre Descentralización y Desarrollo Urbano, Ciudad de México, 17-21 de enero, mimeo.
- _____ (1980), "Las políticas de desarrollo regional en América Latina", en ILPES (ed.), *Ensayos sobre planificación regional del desarrollo*, México, Siglo XXI Editores, para el ILPES, pp. 407-427.
- Nexos (1983a), "La crisis de México", *Nexos*, vol. 67, pp. 16-38.
- _____ (1983b), "La crisis de México II", *Nexos*, vol. 68, pp. 15-32.
- Nijkamp, P. (1984a), "Information Systems: A General Introduction",

- en P. Nijkamp y P. Rietveld (eds.), *Information Systems for Integrated Regional Planning*, Amsterdam, North Holland para IIASA, pp. 3-33.
- ____ (1984b), "A Multidimensional Analysis of Regional Infrastructure and Economic Development", en A.E. Anderson, W. Isard y T. Puu (eds.), *Regional and Industrial Development. Theories, Methods and Empirical Evidence*, Amsterdam, Elsevier-North Holland, pp. 267-293.
- ____ y P. Rietveld (1984), *Spatially Oriented Information Systems for Integrated Regional Planning*, Amsterdam, North Holland para IIASA.
- ____ (1983), "Information Systems for Urban and Regional Planning in Developing Countries", en L. Chatterjee y P. Nijkamp (eds.), *Urban and Regional Policy Analysis in Developing Countries*, Chichester, Wiley, pp. 159-169.
- ____ y M. Van Pelt (1983), "Urban and Regional Impact Analysis in Development Planning", en L. Chatterjee y P. Nijkamp (eds.), *Urban and Regional Policy Analysis in Developing Countries*, Aldershot, Gower, pp. 171-179.
- Norcliffe, G.B. (1975), "A Theory of Manufacturing Places", en L. Collins y D.F. Walker (eds.), *Locational Dynamics of Manufacturing Activity*, Londres, Wiley.
- Oakey, R. (1985), "High Technology Industry and Agglomeration Economies", en P. Hall y A. Markusen (eds.), *Silicon Landscapes*, Boston, Allen & Unwin, pp. 94-117.
- ____ (1983), "High-technology Industry, Industrial Location and Regional Development: The British Case", en F.E.I. Hamilton y G.J.R. Linge (eds.), *Spatial Analysis, Industry and the Industrial Environment*, vol. 3, Chichester, Wiley, pp. 279-295.
- ____ (1979), "Technological Change and Regional Development: A Note on Policy Implications", *Area*, vol. 11, pp. 340-344.
- Offergeld, K. (1985), "Cooperación industrial México-Alemania: cooperación empresarial", *Transformación*, vol. 2, pp. 31-34.
- Olmedo, R. (1982), "Hacia la descentralización industrial", *Transformación*, vol. 1, pp. 38-43.
- Ornelas Esquinca, O. (1986), "Un comentario", en B. Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México, pp. 271-277.
- Ortega Blake, J.A. (1982), "Federalismo y programación regional", *Comercio Exterior*, vol. 32, núm. 11, noviembre, pp. 1194-1196.
- Ortiz Garza, J.A. (1986), *La tecnología y la industria en Aguascalientes*, ponencia presentada al Foro de Consulta Popular sobre Industria, Aguascalientes, 7 de septiembre.
- Ortiz Mena, R., V.L. Urquidí y A. Waterston (1953), *El desarrollo*

- económico de México y su capacidad para absorber capital del exterior*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Padua, J. (1984), *Educación, industrialización y progreso técnico en México*, México, El Colegio de México.
- Palacios, J.J. (1986), *The State and Regional Redistribution: The Contradiction of Mexican Regional Economic Policy, 1970-1982*, disertación doctoral, Universidad de Cornell.
- Pasquale, D. y K. Polenske (1980), "Output, Income and Employment Input-Output Multipliers", en S. Pleeter (ed.), *Economic Impact Analysis and Applications*, Boston, Martinus Nijhoff, pp. 85-113.
- Percival, G. (1964), "Industrial Estates in Wales", *International Labour Review*, vol. 40, pp. 130-149.
- Perrons, D. (1979), "The Role of Ireland in the New International Division of Labour — A Proposed Framework for Regional Analysis", *Urban and Regional Studies*, WP 15, Universidad de Sussex.
- Pescador Osuna, M. (1981), "Elementos de diagnóstico y lineamientos de política para el desarrollo regional", *Comercio Exterior*, vol. 31, núm. 4, abril, pp. 421-427.
- Peterborough Development Corporation (1984), *16th Annual Report*, Peterborough, Peterborough Development Corporation.
- Pickvance, C. (1981), "Policies as Chameleons: An Interpretation of Regional and Office Policy in Britain", en M. Dear y A. Scott (eds.), *Urbanization and Planning in Capitalist Societies*, Chicago, Maaroufa, citado por Dunford y Perrons (1984).
- Pietri, R. y C. Stern (1984), *Petróleo, agricultura y población en el sureste de México*, México, El Colegio de México.
- Piori, M. y Ch. Sabel (1984), *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, Nueva York, Basic Books.
- Poder Ejecutivo Federal (1983), *Plan Nacional de Desarrollo*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto.
- _____ (1979), *Plan Nacional de Desarrollo Industrial*, México, Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.
- _____ (1978), *Plan Nacional de Desarrollo Urbano*, México, Secretaría de Obras Públicas.
- Pollina, R.R. (1974), *Industrial Parks in the Chicago Metropolitan Area: Criteria for Successful Development*, disertación doctoral, Universidad de Illinois.
- Pred, A. (1976), "The Interurban Transmission of Growth in Advanced Economies: Empirical Findings versus Regional Planning Assumptions", *Regional Studies*, núm. 10, 151-171.
- _____ (1974), "Industry, Information and City-System Interdependencies", en F.E.I. Hamilton (ed.), *Spatial Perspectives on In-*

- dustrial Organization and Decision Making*, Londres, Wiley, pp. 105-139.
- Proceso (1980), *Planes sin planificación*, México, CISA para Proceso.
- Provencio, E. (1985), "1982-1984: los efectos sociales de la crisis", en J. Alcocer (comp.), *México. Presente y futuro*, México, Ediciones de Cultura Popular.
- Ramírez Romero, E. (1985), *Morelia en el espacio y en el tiempo. Defensa del patrimonio histórico y arquitectónico de la ciudad*, Morelia, Gobierno del Estado y Universidad Michoacana.
- Ramos Boyoli, L.M. y Ch. Richter (1976), "El desarrollo regional mexicano: el papel de la inversión pública federal", *Comercio Exterior*, vol. 26, núm. 2, febrero, pp. 173-180.
- Rao, V.K.R.V. (1982), *Relevance in Social Science Research: A Colloquium*, Nueva Delhi, Vikas Publishing House para Institute of Economic Growth.
- Rasmusen, D.W. (1980), "The Urban Impact of the Section 8 Existing Housing Assistance Programme", en N.J. Glickman (ed.), *The Urban Impact of Federal Policies*, Baltimore y Londres, Johns Hopkins University, pp. 243-263.
- Rébora, A. (1978), "El ordenamiento territorial y urbano en México. Problemas y perspectivas", *Comercio Exterior*, vol. 28, núm. 10, octubre, pp. 1181-1191.
- Renaud, B. (1981), *National Urbanization Policies in Developing Countries*, Nueva York, Oxford University Press para el Banco Mundial.
- Restrepo, I. (1984), "Los polos de desarrollo: de la teoría a la realidad", en Cecode (ed.), *Las Truchas; ¿inversión para la desigualdad?*, México, Océano para el Centro de Ecodesarrollo.
- Reyes Retana, O. (1986), "Ciudades sin muros", *Nexos*, vol. 97, pp. 5-10.
- Reyes Sahagún, C. (1986), *Empleo, salario y productividad*, ponencia presentada en el Foro de Consulta Popular sobre Industria, Aguascalientes, 7 de septiembre.
- Richardson, H.W. (1987), "Whiter National Urban Policy in Developing Countries", *Urban Studies*, vol. 24, pp. 227-244.
- _____ (1984), "Planning Strategies and Policies for Metropolitan Lima", *Third World Planning Review*, vol. 6, pp. 123-137.
- _____ (1982), "Industrial Policy and Regional Development in Less-Developed Countries", en M.E. Bell y P.S. (eds.), *Regional Dimensions of Industrial Policy*, Lexington, Lexington Books, pp. 93-119.
- _____ (1981), "National Urban Development Strategies in Developing Countries", *Urban Studies*, vol. 18, pp. 267-283.
- _____ (1977), *City Size and National Spatial Strategies in Developing*

- Countries*, Washington, D.C., Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, WP 252.
- Riding, A. (1984), *Distant Neighbours. A Portrait of the Mexicans*, Nueva York, Alfred Knopf.
- Rietveld, P. (1984), "Information Systems for Regional Labour Markets", en P. Nijkamp y P. Rietveld (eds.), *Information Systems for Integrated Regional Planning*, Amsterdam, North-Holland para IIASA, pp. 163-176.
- Ríos Vázquez, O.C. (1986), "Centralización, crisis y descentralización del desarrollo regional en México", *Foro sobre Descentralización y Desarrollo Regional*, Valle de Bravo, México, 21-24 de mayo.
- Rodríguez y Rodríguez, S. (1986), "Tendencias recientes de la acumulación de capital y desequilibrios regionales", *Foro sobre descentralización y desarrollo*, Valle de Bravo, México, 21-24 de mayo.
- Romero K. G. y V.L. Urquidi (1952), *La exención fiscal en el Distrito Federal como instrumento de atracción de industria*, México, Banco de México.
- Romo, A. (1985), *Un patrón de industrialización para el estado de Aguascalientes*, tesis de licenciatura, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rondinelli, D. (1985), "Regions in Question: A Critical Review", *Third World Planning Review*, vol. 7, pp. 263-268.
- ____ (1983), *Secondary Cities in Developing Countries*, Beverly Hills, Sage.
- Rose, A. (1984), "Technological Change and Input-Output Analysis: An Appraisal", *Socio-Economic Planning Science*, vol. 18, pp. 305-318.
- Rosenblueth, E. (1986), "Mudar la Ciudad de México", *Vuelta*, vol. 110, enero, pp. 39-43.
- Rosenthal, S. (1984), "New Directions for Evaluating Intergovernmental Programs", *Public Administration Review*, vol. 44, pp. 469-476.
- Round, J.I. (1972), "Regional Input-Output Models in the U.K.: A Reappraisal of Some Techniques", *Regional Studies*, vol. 6, pp. 1-9.
- Ruiz Chiapetto, C. (1986), "El desarrollo urbano de México: realidades y conjeturas", en B. Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México, pp. 237-260.
- Saha, S.K. (1983), "Industrial Policy and Locational Dynamics of Small-Scale Enterprises in India", en F.E.I. Hamilton y G.J.R. Linge (eds.), *Spatial Analysis, Industry and the Industrial Environment*, vol. 3, Chichester, Wiley, pp. 509-531.
- Sánchez, R. (1983), "The Oil Industry in Mexico. Its Impact on the Growth of the Producing Regions", *Third World Planning Review*, vol. 5, pp. 57-77.
- Sandoval Lara, M. (1986), "Crisis económica, planeación y descentra-

- lización de la vida nacional”, *El Economista Mexicano*, vol. 19, pp. 77-85.
- Sayer, A. y K. Morgan (1985), “A Modern Industry in a Declining Region”, en D. Massey y R. Meegan (eds.), *Politics and Method*, Londres y Nueva York, Methuen, pp. 147-168.
- Schmitz, H. (1982), “Growth Constraints on Small-Scale Manufacturing in Developing Countries: A Critical Review”, *World Development*, vol. 10, pp. 429-450.
- Schofield, J.A. (1979), “Macro Evaluations of the Impact of Regional Policy in Britain: A Review of Recent Research”, *Urban Studies*, vol. 16, pp. 251-271.
- Scioli, F.P. (1980), “Problems and Prospects for Evaluation”, en S.S. Nagel (ed.), *Improving Policy Analysis*, Londres y Beverly Hills, Sage, pp. 165-181.
- Scott, I. (1982), *Urban and Spatial Development in Mexico*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press para el Banco Mundial.
- SEDUE (1984a), *Ciudades medias*, México, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
- (1984b), *Estrategia de desarrollo urbano, vivienda y ecología. Prioridades territoriales y de centros de población*, México, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
- Seckhar, A.U. (1983), *Industrial Location Policy. The Indian Experience*, Washington, D.C., Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, WP 620.
- Shaffer, W.A. (1980), “The Role of Input-Output Models in Regional Impact Analysis”, en S. Pleeter (ed.), *Economic Impact Analysis. Methodology and Applications*, Boston, Martinus Nijhoff, pp. 156-167.
- Sharp, E.B. (1981), “Models of Implementation and Policy Evaluation: Chice and its Implications”, en D.J. Palumbo y M.A. Harder (eds.), *Implementing Public Policy*, Lexington y Toronto, Lexington Books, pp. 99-115.
- Sifuentes, A. (1986), “El asalto de la industrialización: la transformación de la estructura urbana de Aguascalientes”, *El Sol del Centro*, suplemento dominical *El Unicornio*, enero 12, pp. 4-5.
- Silvers, A.L. (1970), “The Structure of Community Income Circulation and Incidence Multiplier for Development Planning”, *Journal of Regional Science*, vol. 10, pp. 175-189.
- Slowe, P. (1981), *The Advance Factory in Regional Development*, Aldershot, Gower.
- Smith, B.C. (1985), *Decentralization: The Territorial Decentralization of the State*, Londres, Allen & Unwin.
- Somer, R. (1986), *A Practical Guide to Behavioral Research — Tools and Techniques*, Nueva York y Oxford, Oxford University Press.

- Sorg, J.D. (1981), "Pursuing Policy Optimization by Evaluating Implementation: Notes on the State of the Art", en D.J. Palumbo y M.A. Harder (eds.), *Implementing Public Policy*, Lexington y Toronto, Lexington Books, pp. 139-154.
- Soza Valderrama, H. (1974), "Principales problemas de la industrialización latinoamericana", en M. Nolff (ed.), *Desarrollo industrial latinoamericano*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 182-251.
- Spooner, D. (1974), "Some Qualitative Aspects of Industrial Movement in a Problem Region in the United Kingdom", *Town Planning Review*, vol. 45, pp. 63-83.
- SPP (1985), *El ingreso y el gasto público en México*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Secretaría de Programación y Presupuesto.
- (1982), *Desarrollo regional: planteamiento global y criterios de instrumentación*, documento interno, México, Secretaría de Programación y Presupuesto.
- (1980), *Información sobre ingreso y gasto público en México*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Secretaría de Programación y Presupuesto.
- Srinvas, M.N., A.M. Shah y E.A. Ramaswany (1979), *The Field Worker and the Field. Problems and Challenges in Sociological Investigation*, Nueva Delhi, Oxford University.
- Stevens, B.H. y G.A. Crainer (1980), "Error Generation in Regional Input Output Analysis and its Implications for Non-Survey Models", en S. Pleeter (ed.), *Economic Impact Analysis. Methodology and Applications*, Boston, Martinus Nijhoff, pp. 68-84.
- Stewart, D.W. (1984), *Secondary Research. Information Sources and Methods*, Beverly Hills, Sage.
- Stohr, W. y D.R.F. Taylor (1981), "Development from Above or Below? Some Conclusions", en W.B. Stohr y D.R.F. Taylor (eds.), *Development from Above or Below? — The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries*, Chichester, Wiley.
- Storper, M. (1984), "Who Benefits from Industrial Decentralization? Social Power in the Labour Market, Income Distribution and Social Policy in Brazil", *Regional Studies*, vol. 18, pp. 143-164.
- v R. Walker (1983), "The Theory of Labour and the Theory of Location", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 7, pp. 1-43.
- Story, D. (1983), "Industrial Elites in Mexico. Political Ideology and Influence", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 25, pp. 351-376.
- Straszheim, M.R. (1972), "Researching the Role of Transportation in Regional Development", *Land Economics*, vol. 48, pp. 212-219.

- Tagg, S.K. (1985), "Life Story Interviews and their Interpretation", en M. Brenner *et al.* (eds.), *The Research Interview. Uses and Approaches*, Orlando, The Academic Press, pp. 163-199.
- Taylor, T. (1985), "High Technology Industry and the Development of Science Parks", en P. Hall y A. Markusen (eds.), *Silicon Landscapes*, Boston, Allen & Unwin, pp. 34-43.
- Tello, C. (1982), *La política económica en México, 1970-1976*, México, Siglo XXI Editores.
- Thomas, I.C. y P.J. Drudy (1987), "The Impact of Factory Development on 'Growth Town Employment' in Mid-Wales", *Urban Studies*, vol. 24, pp. 361-378.
- Tiebout, G.M. (1957), "Regional and Interregional Input-Output Models: An Appraisal", *Southern Economic Journal*, vol. 24, pp. 140-147.
- Todaro, M. (1981), *City Bias and Rural Neglect*, Nueva York, The Population Council.
- Torres A., F. (1976), "Legislación sobre desarrollo urbano", *Comercio Exterior*, vol. 26, núm. 3, marzo, pp. 281-283.
- Townroe, P.M. (1983), *Locational Factors in the Decentralization of Industry: A Survey of Metropolitan São Paulo, Brazil*, Washington, D.C., Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, WP 517.
- ____ (1979), "Employment Decentralization: Policy Instruments for Large Cities in LDCs", *Progress in Planning*, vol. 10, pp. 85-154.
- ____ (1974), "Post-move Stability and the Location Decision", en F.E.I. Hamilton (ed.), *Spatial Perspectives on Industrial Organization and Decision Making*, Londres, Wiley, pp. 287-307.
- ____ y D. Keen (1984), "Polarization Reversal in the State of São Paulo, Brazil", *Regional Studies*, vol. 18, pp. 339-344.
- ____ y A.M. Hammer (1984), "Who Benefits from Industrial Decentralization? Response to Storper", *Regional Studies*, vol. 18, pp. 339-344.
- Trejo, S. (1987), *El futuro de la política industrial en México*, México, El Colegio de México.
- Tyler, P. (1980), "The Impact of Regional Policy on a Prosperous Region: The Experience of the West Midlands", *Oxford Economic Papers*, vol. 32, pp. 151-162.
- UN (1984), *Report of the International Conference on Population*, Nueva York, Naciones Unidas.
- ____ (1983), *Industry in a Changing World — Special Issue of the Industrial Development Survey for the Fourth General Conference of UNIDO*, Nueva York, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial.
- ____ (1981), *Transnational Corporations Linkages in Developing Countries — The Case of the Backward Linkages via Subcontract-*

- ing, Nueva York, Centro Naciones Unidas de las Corporaciones Transnacionales.
- ____ (1978a), *The Effectiveness of Industrial Estates in Developing Countries*, Nueva York, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial.
- ____ (1978b), *Guides for the Establishment of Industrial Estates in Developing Countries*, Nueva York, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial.
- ____ (1968a), "Policies and Programs for the Establishment of Industrial Estates", *Ekistics*, vol. 25, número especial.
- ____ (1968b), *Industrial Estates in Europe and the Middle East*, Nueva York, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial.
- ____ (1966), *Industrial Estates, Policies, Plans and Progress. A Comparative Analysis of International Experience*, Nueva York, Departamento de las Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales.
- ____ (1965), *Industrial Estates in Africa*, Nueva York, Departamento de las Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales.
- ____ (1962a), *The Physical Planning of Industrial Estates*, Nueva York, Departamento de las Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales.
- ____ (1962b), *Industrial Estates in Asia and the Far East*, Nueva York, Departamento de las Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales.
- ____ (1962c), "Physical Planning Considerations Relating to Industrial Estates", *Ekistics*, vol. 13, pp. 340-348.
- ____ (1961), *Establishment of Industrial Estates in Underdeveloped Countries*, Nueva York, Departamento de las Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales.
- Unikel, L. (1982), "Regional Development Policies in Mexico", en A. Gilbert *et al.* (eds.), *Urbanization in Contemporary Latin America*, Chichester, Wiley, pp. 263-278.
- ____ (1981), *El problema urbano-regional en México*, México, Sociedad Mexicana de Planificación.
- Uribe Salas, J.A. (1983), *La industria textil en Michoacán, 1840-1910*, Morelia, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- Villa, M.R. (1976), *Nacional Financiera. Banco de fomento del desarrollo económico de México*, México, Nacional Financiera.
- Villegas, M. (1984), "La crisis de legitimidad en la última etapa del sexenio de José López Portillo", *Foro Internacional*, vol. 25, pp. 190-201.
- Violich, F. (1981), "Mexico City. Two Cultural Worlds in Perspective", *Third World Planning Review*, vol. 3, pp. 361-386.

- Ward, P. (1986), "The Politics of Planning in Mexico", *Third World Planning Review*, vol. 8, pp. 219-235.
- Warman, A. (1983), "La nueva polémica agraria. Invitación al pleito", *Nexos*, vol. 71, pp. 26-31.
- Warwick, D.P. (1973), "Survey Research and Participant Observation: A Benefit-Cost Analysis", en D.P. Warwick y S. Osherson (eds.), *Comparative Research Methods*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, pp. 189-203.
- Waters II, W.G. (1979), "Transportation and Regional Development: The Persistent Myth", *The Logistics and Transportation Review*, vol. 15, pp. 527-541.
- Waterston, A. (1965), *Development Planning: Lessons of Experience*, Baltimore y Londres, Johns Hopkins University Press.
- Waunot, U. (1984), "The Evolution and Roles of the Scottish Development Agency", *Town Planning Review*, vol. 55, pp. 313-321.
- WDA (1985), *Wales: The Business Information File*, Cardiff, Welsh Development Agency.
- Weiss, J. (1984), "Alliance for Production: Mexico's Incentives for Private Sector Industrial Development", *World Development*, vol. 12, pp. 723-742.
- Wholey, J.S. (1976), "The Role of Evaluation and the Evaluator in Improving Public Programmes; The Bad News, The Good News, and a Bicentennial Challenge", *Public Administration Review*, vol. 36, pp. 679-683.
- Willis, K. (1985), "Estimating the Benefits of Job Creation from Local Investment Subsidies", *Urban Studies*, vol. 22, pp. 163-177.
- (1983), "New Jobs in Urban Areas: An Evaluation of Advanced Factory Building", *Local Government Studies*, marzo-abril, pp. 73-85.
- Wilson, T.D. (1985), "Questionnaire Research Design in the Context of Information Research", en M. Brenner *et al.* (eds.), *The Research interview. Uses and Approaches*, Orlando, The Academic Press, pp. 65-77.
- Whyte, W.F. (1984), *Learning from the Field. A Guide from Experience*, Beverly Hills, Sage.
- Wynne-Roberts, C.R. (1976), *UNIDO Evaluation Report on Industrial Estates, núm. 3: Ecuador*, Reunión del Grupo de Expertos sobre Evaluación de la Efectividad de Parques Industriales en Países en Desarrollo, Viena, 13-16 de diciembre.
- Yuill, D. y K. Allen (1982), "European Regional Development Agencies: An Overview", en D. Yuill (ed.), *Regional Development Agencies in Europe. An International Comparison of Selected Agencies*, Aldershot, Gower.

- Zaid, G. (1986), "Remedios contra la hinchazón", *Vuelta*, vol. 113, pp. 10-15.
- Zapata, F. (1978), "Las condiciones de vida de un polo de desarrollo: El caso de Las Truchas", *Comercio Exterior*, vol. 28, núm. 10, octubre, pp. 1206-1213.
- Zukin, S. (1985), "Industrial Policy as Post-Keynesian Politics: Basic Assumptions in the United States and France", en S. Zukin (ed.), *Industrial Policy: Business and Politics in the United States and France*, Nueva York, Praeger, pp. 3-47.

**Este libro se terminó de imprimir en agosto de 1993.
Fotocomposición tipográfica, formación e impresión:
Grupo Edición, S.A. de C.V., Xochicalco 619,
Col. Vértiz-Narvarte, 03600 México, D.F.
Se imprimieron 1 000 ejemplares
más sobrantes para reposición.
Cuidó la edición el Departamento de Publicaciones
de El Colegio de México.**



Esta investigación, basada en la disertación doctoral que el autor presentó en la Escuela de Economía y Ciencias Políticas de la Universidad de Londres, examina la eficacia del programa mexicano de parques y ciudades industriales instrumentado en 1970 para inducir la descentralización industrial de las tres mayores zonas metropolitanas y el desarrollo económico regional.

La información en que se apoya este trabajo fue recopilada entre enero y octubre de 1986. En diciembre de 1988 el programa en cuestión fue eliminado, por lo que los resultados presentados mantienen su actualidad y contribuyen a mejorar el entendimiento sobre la descentralización industrial y el desarrollo regional.



0050

CMU

EL COLEGIO DE MÉXICO



01
9 789681 205010